ANOTASI

UNDANG-UNDANG NO. 6 TAHUN 2014

TENTANG DESA

ANOTASI
UNDANG-UNDANG
NO. 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA

ANOTASI
UNDANG-UNDANG NO. 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA

Tim Penyusun:
Muhammad Yasin
Ahmad Rofik
Fachurrahman
Bejo Untung
Maya Rostanty
Setyo Dwiherwanto
Iskandar Saharudin
Fitria Muslih

Penyunting:
Ahmad Alamsyah Saragih
Sad Dian Utomo
Agus Salim
M. Aghni Istigfar

Desain dan Visualisasi:
Tugas Suprianto
Andi SP

vi + 526 hal. 14,5 x 21 cm

Diterbitkan oleh:
Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)

Didukung oleh:

The Asia Foundation

Kata Pengantar
Direktur Eksekutif PATTIRO

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan yang Maha Esa atas rahmat dan anugerah-Nya, sehingga buku “Anotasi UU. No 6 Tahun 2014 Tentang Desa”dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini diharapkan dapat berkontribusi positif terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut dengan UU Desa) dan mendorong langkah-langkah konkret dalam menanggapi isu-isu pentingyang berkaitan dengan desa dalam UU tersebut.

Posisi Pemerintah Desa dalam konstelasinya dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah baru terlihat secara jelas setelah terbitnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan posisi Pemerintah Desa sebagai bagian dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Desentralisasi menurut UU No. 32/2004 ini berhenti pada level pemerintah kabupaten/kota, sehingga desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten/kota. UU Desa kemudian memperjelas kedudukan Desa dengan menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas yang akan dijelaskan dalam buku ini.

Buku ini merupakan versi awal yang fokus pada isi dari UU Desa dan proses pembahasannya. Buku ini disusun dalam bentuk klaster yang didalamnya memuat tema-tema yang ada di da-

lam UU Desa disertai isu-isu krusial yang ada dalam setiap tema. Kendati pembahasan isu krusial dalam buku ini belum dapat disajikan secara sempurna, namun pembahasan mengenai hal ini akan terus dimutakhirkan melalui serangkaian seri diskusi, termasuk mengenai pasal yang belum jelas, multi tafsir atau kontradiktif dengan peraturan lainnya. Hasil diskusi ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk merumuskan solusi agar tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasi UU Desa.

Ringkasnya, anotasi ini merupakan dokumen yang terus berkembang (*living document)* dan akan disampaikan secara virtual, sehingga substansi buku ini akan terus diperbaharui secara bertahap dengan mengakomodasi perkembangan yang terjadi.

Kami sangat mengapresiasi Tim Anotator yang sudah bekerja keras untuk menyelesaikan anotasi ini. Apresiasi juga kami berikan kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian buku ini. Khususnya, kepada Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Sdr. Alamsyah Saragih, Bito Wikantosa, R Yando Zakaria, Yusuf Murtiono, Sutoro Eko, dan Anom Surya Putra yang telah terlibat memberikan masukan terhadap penyusunan buku anotasi ini serta kepada pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Tak ada gading yang tak retak. Karena itu, kami sangat terbuka dengan berbagai saran dan kritik yang membangun demi perbaikan buku ini.

Jakarta, 21 Agustus 2015
Direktur Eksekutif PATTIRO,

SAD DIAN UTOMO

Kata Sambutan
Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Perjalanan pemerintahan desa selama enam dasawarsa dalam sistem birokrasi pemerintahan Indonesia menurut para pakar telah sengaja didesain serta dikondisikan sebagai unit pemerintahan palsu. Kekeliruan atas konsep pemerintahan desa menjadikan desa hanya sebagai pemerintahan semu.

Saat ini Negara telah melakukan redistribusi sumberdaya serta memberikan mandat kewenangan dan pembangunan kepada desa yang didahului dengan sebuah pengakuan dan penghormatan secara penuh sebagaimana tersurat di dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia menyambut lahirnya undang-undang tersebut sebagai titik tolak atas lahirnya (kembali) desa baru, sekaligus menjadi momentum untuk membungkus serta membuang jauh-jauh paradigma desa lama.

Reaksi atas lahirnya UU Desa memang beragam, sebagian kecil akademisi ada yang menilai terlalu ambisius. Di ujung yang berbeda, terdapat banyak sekali pemimpin desa, masyarakat desa, pegiat pemberdayaan dan organisasi-organisasi keagamaan besar, justru mengapresiasi kelahiran UU Desa dengan sangat luar biasa. Sikap positifnya ditunjukkan dengan cara melakukan sosialisasi, bedah undang-undang yang melibatkan banyak pihak secara mandiri. Mereka juga dengan sadar telah secara bertahap

menyiapkan diri untuk mengawal implementasi UU Desa supaya dapat berjalan sesuai dengan ruh dan semangat dasarnya.

Saat ini UU Desa telah berusia 1 tahun 8 bulan, dan dianggap oleh pemangku kepentingan strategis sebagai UU progresif yang secara lengkap menyentuh seluruh aspek kehidupan dan pembangunan, tetapi memang terkesan agak rumit dan susah dipahami. Diantaranya adalah yang berkaitan dengan hubungan UU Desa terhadap UU lainnya, serta belum sempurnanya kualitas peraturan pelaksanaan, sehingga menimbulkan hambatan terhadap implementasi pada tahun pertama yaitu tahun 2015.

Semua kalangan tentu saja membutuhkan panduan sederhana untuk memahami, menginterpretasikan dan menafsirkan UU Desa secara benar dan tepat. Penafsiran yang sama akan membuat pemahaman dari yang rumit menjadi jelas, begitu juga dari yang awalnya dianggap susah menjadi mudah.

Kehadiran Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mempunyai mandat untuk menjalankan NAWACITA Jokowi–JK, khususnya pada poin ketiga yaitu "Memperkuat Indonesia dari Pinggiran dengan Memperkuat Daerah dan Desa". Salah satu agenda besarnya adalah mengawal implementasi UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa secara sistematis, konsisten dan berkelanjuti melalui fasilitasi, supervisi dan pendampingan.

Berdasarkan UU Desa, tujuan dari pengaturan desa adalah (1) memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; (3) melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; (4) mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat

Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; (5) membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; (6) meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; (7) meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; (8) memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan (9) memperkuat masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan.

Kami memberikan apresiasi atas terbitnya buku yang bertajuk "Anotasi UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa". Buku anotasi ini diharapkan dapat mendorong para pemangku kepentingan Desa untuk berperan aktif mendorong implementasi UU Desa, sehingga dapat mewujudkan pembangunan desa yang lebih efektif dan inklusif.

Mengingat Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa terus berjalan secara regular dan cepat, maka hasil anotasi ini juga harus disebarluaskan secara lebih cepat dalam tahun 2015 ini. Sehingga implementasi pembangunan dan pemberdayaan pada tahun 2016 dapat berjalan lebih terarah dan tidak lagi menimbulkan keraguan di tingkat desa.

Jakarta, 5 September 2015

Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal,
dan Transmigrasi Republik Indonesia

MARWAN JAFAR

Daftar Isi

Pendahuluan

1. Dinamika Pengaturan Desa dalam Tata Hukum Indonesia

a) Zaman Hindia Belanda Hingga Awal Kemerdekaan

Jejak pengaturan tentang Desa dapat ditelusuri jauh sebelum Indonesia merdeka. Kumpulan masyarakat yang terikat pada adat tertentu hidup di Desa-Desa atau nama lain sesuai dengan karakteristik setempat. Dalam hubungan organisasi pemerintahan Hindia Belanda, Desa diakui sebagai suatu kesatuan hukum yang berdasar pada adat. Hakim-hakim Desa diakui secara resmi pada tahun 1935.[1]

Sejarah perjalanan tata Pemerintahan Desa selama ini berubah-ubah seiring dengan dinamika kondisi dan situasi politik nasional.[2] Perubahan itu sejalan dengan politik hukum nasional yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan.

Ketika Indonesia merdeka, Pemerintahan Desa mempunyai landasan konstitusional. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan

---

[1] Mr. R. Tresna. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957, hal.67-68.

[2] HAW. Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulati dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hal. 7.

"*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*".

Penjelasan UUD 1945 menyatakan lebih lanjut konsep pembagian daerah itu. "*Dalam territoir Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenshappen, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun, dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut*".

Pengertian dari *zelfbesturende landschappen* adalah daerah swapraja, yaitu wilayah yang dikuasai raja yang mengakui kekuasaan dan kedaulatan pemerintah Belanda melalui perjanjian politik (*verklaring*). Sedangkan *volksgemeenschappen* tidak dijelaskan lebih lanjut oleh Penjelasan UUD 1945. Hanya diberikan contoh Desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang.

Meskipun keduanya diperlakukan sama, menurut Yando (2000: 52), ada perbedaan mendasar keduanya. Tidak ada *landschappen* (swapraja) yang berada dalam wilayah *volksgemeenschappen.* Secara hierarkis, kedudukan *Zelfbesturende landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*.

Sesuai amanat Pasal 18 UUD 1945, pemerintah daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah-

nya sendiri. Dalam pemberian wewenang itu, menurut F. Sugeng Istanto (1971: 28) , pembuat undang-undang menganut paham bahwa untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sebaik-baiknya pemerintah daerah harus diberi otonomi yang seluas-luasnya.[3] Paham itu dituangkan dalam beberapa undang-undang yang lahir pasca kemerdekaan.

Kedudukan Desa telah diatur sejak awal kemerdekaan melalui UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang mengakui kewenangan otonom Desa misalnya pada pemungutan pajak kendaraan dan *rooiver gooningen*[4]. Pada waktu itu ada kekhawatiran yang dipelopori oleh Soepomo bahwa struktur pemerintahan yang baru akan

---

[3] F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta: Karyaputera, 1971, hal. 28.

[4] Tentang perkataan "di lain-lain daerah jang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri". Ini tambahan diadakan berhubung dengan perkataan "mengatur rumah tangga daerahnja" dalam fatsal 2. Ketika kita merundingkan ini, kita menggambarkan daerah tersebut, tersusun menurut faham decentralisatie wetgeving jang dulu, dengan mempunjai harta benda dan penghasilan sendiri (eigen middelen). Dengan kefahaman itu nistjaya sukar sekali untuk merentjanakan budgetnya, **djika andaikata daerah dibawahnya kabupaten, umpama assistenan atau Desa djuga dijadikan badan jang berautonomie dengan mempunyai "eigen middelen"**. Nistjaja buat ketamsilan: djika **Desa telah memungaut padjak kendaraan dan rooiver gunningen dalam Desa itu nistjaja saja Kabupaten tidak akan dapat memungut lagi padjak-padjak itu dari object dan subject yang sama**. Dan lagi Pemerintah, pada waktu itu (seperti jang diutjapkan oleh Menteri Kehakiman Prof. Soepomo) berkeberatan, bahwa bangunan-bangunan (adatinstituten) jang masih dihargai oleh penduduk Desa, akan dihapuskan okeh bangunan baru ini. Maka dari sebab itu begitulah Prof. Soepomo-- Sebelumnja hal ini harus diselidiki sedalam-dalamnja, sehingga kita dapat gambaran jang terang tentang keadaan diDesa-Desa. Baiklah kita selidiki soal ini, djangan sampai kecepatan untuk mengatur soal ini melahirkan akibat: kekalutan. Akan tetapi djika Rakjat memang menghendaki bangunan baru ini, maka mereka diberi kesempatan untuk mengusulkan hal itu kepada Menteri Dlam 7 Negeri. Seperti diatas telah diterangkan: Desa autonomie jang digambarkan ini berlainan dengan adatrechtelijke autonomi. (Pendjelasan UU. No 1 Tahun 1945 Bagian B huruf C)

menghilangkan keberadaan struktur Pemerintahan Desa yang masih hidup, sehingga perlu diberi perlindungan dan waktu untuk mempelajari (menginventarisasi) lagi keberadaan masyarakat Desa (adat). Kemudian tiga tahun sesudahnya dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai daerah otonom, yang dibagi ke dalam kelompok Daerah Otonom Biasa dan Daerah Otonom Istimewa[5]. Diatur pula mengenai bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas Pemerintahan Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Diwarnai dinamika hubungan pusat dan daerah seperti pemberontakan PRRI/Permesta, lahirlah sejumlah regulasi lain yang mengatur tentang Desa, antara lain UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri. Aturan ini dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Indonesia.

b) Era Orde Baru

Selama periode pemerintahan Orde Baru, lahir UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada masa ini Desa

---

[5] “Daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dibedakan atas daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa” (Pasal 3 UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah).

kurang mendapatkan kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Melalui perangkat peraturan perundang-undangan, Desa diperlemah karena beberapa penghasilan dan hak ulayatnya diambil. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa melakukan unifikasi bentuk-bentuk dan susunan Pemerintahan Desa dengan cara melemahkan atau menghapuskan banyak unsur demokrasi lokal. HAW Widjaja menyatakan apa yang terjadi sebagai "Demokrasi tidak lebih dari sekadar impian dan slogan dalam retorika pelipur lara".[6]

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 telah memberikan "cek kosong" kepada masyarakat Desa, karena dalam UU ini Desa tidak lagi diposisikan sebagai daerah otonom. Desa adalah unit administrasi pemerintahan yang berada pada tingkatan paling bawah, yang 'dikoordinasikan' oleh pemerintahan kecamatan. Kepala Desa sebagai penguasa tunggal Desa adalah bawahan atau anak buah camat. Desa hanya mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Yando Zakaria menggambarkannnya sebagai upaya Orde Baru untuk meluluhlantakkan struktur masyarakat Desa yang berbasis kearifan lokal.[7]

c) Era Reformasi

Pada era Pemerintahan BJ Habibie lahir UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disusul UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang ini adalah undang-undang terakhir yang didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 sebelum pasal ini diamandemen.

---

[6] HAW Widjaja, *Op.cit.*

[7] R. Yando Zakaria. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM, 2000.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa Desa bukan lagi sebagai wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup di lingkungan masyarakatnya.[8]

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No. 22/1999, kemudian memuat aturan tentang Desa dalam satu bab khusus (Bab XI). Pada intinya menyatakan Pemerintahan Desa dibentuk dalam Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Untuk keuangan dilahirkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua undang-undang yang lahir di tahun 2004 ini sudah merujuk pada UUD 1945 hasil amandemen.

Menurut Hanif Nurcholis, di bawah UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, status Pemerintahan Desa adalah lembaga semi formal yang diberi tugas pemerintah atasan untuk mengurus urusan pemerintahan di tingkat Desa. Desa disebut sebagai lembaga semi formal karena dibentuk negara melalui undang-undang dan mendapatkan dana dari negara. Tetapi Kepala Desa dan perangkatnya bukan *official government* atau *civil servant* sebagaimana dimaksud UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.[9]

---

[8] HAW Widjaja. *Op.cit.,* hal.17

[9] Hanif Nurkholis, “Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6/2016 tentang Desa,” *makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Administrasi Negara di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014, hal. 1.

Bhenyamin Hossein memperlihatkan adanya kerancuan pemakaian istilah pemerintah daerah dan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU 33 Tahun 2004. Kerancuan itu justru bermula dari amandemen UUD 1945. Bab VI UUD 1945 –bab yang menaungi ketentuan Pasal 18-- tetap menggunakan istilah Pemerintah Daerah. Namun dalam penerbitan oleh Setjen MPR judulnya berubah menjadi Pemerintahan Daerah. Penerbitan oleh instansi lain pun akhirnya mengikuti, padahal keduanya berbeda meskipun bertalian. Pemerintah daerah merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan daerah merujuk pada fungsi. Istilah *local government* dapat merujuk pada organ atau fungsi.[10]

d) Perkembangan Wacana di DPR

Kritik terhadap Undang-Undang lama juga disampaikan para anggota DPR saat memberikan tanggapan atas RUU Desa. Pendapat "mini DPD" misalnya menyebutkan bahwa selama lebih dari enam dekade, Indonesia mengalami kesulitan yang serius untuk mendudukkan Desa dalam pemerintahan dan pembangunan, termasuk kesulitan membentuk otonomi Desa dengan keragamannya. Secara khusus DPD menyinggung UU No. 5 Tahun 1979 yang bertahan sekitar 34 tahun dan '*telah berhasil menyeragamkan Desa dan pratek pemerintahan yang sangat otoriter terhadap masyarakat Desa sendiri. Undang-Undang tersebut oleh kebanyakan warga di luar Jawa dianggap sebagai bentuk Jawanisasi yang membunuh keragaman berbagai kesatuan masyarakat*

---

[10] Bhenyamin Hossein, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)', *makalah* pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hal. 2

hukum adat yang hidup di Nusantara, dan karena itu dinilai bertentangan dengan UUD 1945'.

Fraksi Partai Demokrat berpendapat UU No. 32 Tahun 2004 yang meletakkan posisi Desa berada di bawah kabupaten '*tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal usul*'. Partai Demokrat berpendapat RUU Desa perlu dibahas untuk bisa menjadi payung hukum warga dan Pemerintahan Desa dalam mengelola dan memajukan Desa.

Fraksi Partai Golkar berpendapat bahwa '*dalam perjalanannya UU No. 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan Desa. Selain itu, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi, dan kesejahteraan Desa*'.

Fraksi PKS secara khusus menyebut UU No. 5 Tahun 1974 dan No. 5 Tahun 1979 yang dilahirkan pemerintahan Orde Baru telah berhasil 'menguniformisasi' sistem Pemerintahan Desa menjadi seragam seluruh Indonesia tanpa memberi ruang sama sekali kepada sistem pemerintahan berdasar pada adat. Dengan dua Undang-Undang itu sistem Desa adat tidak berlaku.

Fraksi Partai Gerinda menyatakan bahwa semua peraturan tentang pemerintahan daerah dan Desa yang dibuat sebelumnya "*belum dapat merangkum segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang kian berkembang*".

Fraksi Partai Hanura bahkan ikut mengkritik hasil amandemen. "*Pada masa Orde Baru UU No. 5/1979 melakukan penyeragaman dengan model Desa administratif, yang bukan Desa oto-*

nom dan bukan Desa adat. Lebih memprihatinkan lagi, UUD 1945 amandemen kedua malah menghilangkan istilah Desa'. Meskipun kata Desa hilang, Fraksi Hanura tetap berpendapat amandemen konstitusi mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya menganut rekognisi itu, tetapi Desa ditempatkan hanya sebagai bagian (subsistem) dari pemerintahan kabupaten/kota.

Fraksi PPP berpendapat UU No. 5 Tahun 1979 bukan merupakan bentuk apresiasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat dan Desa, tetapi telah menjadikan Desa menjadi bagian integral dari hegemoni rezim (otoritarian) dengan berbagai manifestasinya, baik melalui penyeragaman bentuk, sentralisasi maupun peniadaan partisipasi dan demokrasi.

Fraksi PKB menyatakan konsepsi dasar yang dianut UU No. 32 Tahun 2004 adalah otonomi berhenti di kabupaten/kota. Konsekuensinya, pengaturan lebih lanjut tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, sehingga kewenangan Desa adalah kewenangan kota yang diserahkan kepada Desa. Lalu apa artinya rekognisi terhadap otonomi Desa berdasarkan hak asal usul dan hak tradisionalnya?[11]

2. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai UU Desa) yang disahkan dan diundangkan pada 15 Januari 2014 lalu lahir melalui proses:

---

[11] Lihat pendapat/pandangan mini fraksi-fraksi dalam rapat 11 Desember 2013.

a) Urgensi dan Tujuan

Hampir semua fraksi di DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan telah menyinggung kegagalan perundang-undangan lama dan perlunya peraturan baru tentang Desa. Peraturan baru ini menjadi koreksi terhadap kesalahan-kesalahan aturan lama sekaligus menjadi antisipasi untuk perubahan di masa mendatang.

Rancangan UU Desa sebenarnya lahir dari proses rapat kerja Komisi II DPR RI periode 2004-2009 dengan jajaran Kementerian Dalam Negeri. Rapat kerja telah menyepakati UU No. 32 Tahun 2004 dipecah menjadi tiga Undang-Undang, yaitu UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang Desa. Untuk menindaklanjuti rapat kerja tersebut Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan No. 180.05-458 tanggal 1 September 2006 tentang Penyusunan Undang-Undang di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, termasuk di dalamnya Undang-Undang tentang Desa.

Pentingnya UU Desa disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi seperti tertuang dalam Keterangan Pemerintah tertanggal 2 April 2012 berikut ini:

> *"Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (bottom up)".*

Dalam proses pembahasan, Pemerintah dan DPR punya satu pandangan bahwa aturan mengenai Desa dalam UU No. 32 Ta-

hun 2004 sudah tidak memadai. Fraksi Partai Golkar, seperti disampaikan Ibnu Munzir, menyampaikan pandangan yang relevan mengenai urgensi kelahiran UU Desa tersendiri. Pandangan Partai Golkar disampaikan pada 11 Desember 2013, yang pada intinya menyebut tiga hal. *Pertama*, pengaturan tentang Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir PP atau Perda yang cenderung membuat implementasi kewenangan ke Desa bergantung banyak kepada kecepatan Pemda. *Kedua*, UU No. 32 Tahun 2014 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara pemerintah, Pemda, dan Desa. *Ketiga*, Desain kelembagaan Pemerintahan Desa belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa.

Senada dengan Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional menyampaikan pandangan tentang pentingnya UU Desa, sebagaimana dibacakan H. Totok Daryanto pada 11 Desember 2003, berikut:

> *"Undang-Undang tentang Desa sangat diperlukan untuk memberdayakan masyarakat Desa dalam perspektif komprehensif yang bisa membuat Desa mampu mengembangkan diri dengan segala potensi yang ada di dalamnya. Dalam konteks tersebut, Undang-Undang tentang Desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi Desa untuk mengatur dirinya sendiri".*

Alasan ini tertuang dalam UU Desa, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa pengaturan selama ini belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa. Peraturan tentang Desa menghadapi tantangan terbesarnya ketika berhadapan dengan jumlah desa yang sangat banyak di Indonesia. Hukum sudah tidak lagi mampu mengimbangi laju perkembangan utamanya

berkaitan dengan eksistensi desa termasuk masyarakat adat di dalamnya terhadap perkembangan zaman sehingga menimbulkan kesenjangan sosial, pada akhirnya akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa[12].

Pembentuk Undang-Undang Desa merasa perlu untuk mencantumkan poin penting yang perlu dijelaskan selain dasar Pemikiran, asas pengaturan, dan materi muatan. Tujuan ini sebenarnya berhubungan dengan pentingnya pengaturan Desa dengan undang-undang tersendiri. Tujuan ini dilandasi Pemikiran pembentuk undang-undang agar UU Desa diselaraskan dengan konstitusi, yaitu 'penjabaran lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Ketika menyampaikan "pendapat mini" atas RUU Desa, Fraksi PPP secara khusus juga menyinggung tujuan tersebut. Menurut Fraksi PPP ada lima tujuan UU Desa, yaitu (i) pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap otonomi asli yang bersumber dari hak asal usul sehingga Desa terdiri atas Desa dan Desa adat; (ii) keinginan membentuk Pemerintahan Desa yang modern, yaitu professional, efisien dan efektif, terbuka dan bertanggung jawab. Namun Desa juga tetap memelihara nilai-nilai lokal sekaligus bisa mengikuti perkembangan zaman; (iii) adanya semangat meningkatkan pelayanan publik agar lebih

---

[12] ".......pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia." (Penjelasan Umum, bagian Dasar Pemikiran UU Desa).

berkualitas untuk menjawab tuntutan karena masyarakat semakin cerdas; (iv) mengakselarasi pembangunan untuk memajukan dan menyejahterakan masyarakat agar Desa tidak ditinggalkan penduduknya; dan (v) pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan di pedesaan.

Sedangkan dalam Penjelasan Umum UU Desa, tujuan pengaturan tentang Desa adalah:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan asset Desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk Pemerintahan Desa yang professional, efisien dan efektif, terbuka serta bertanggung jawab.
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

b) Dua Tahun Pembahasan

Gagasan Awal

Sebenarnya gagasan untuk melahirkan suatu Undang-Undang khusus tentang Desa sudah berkali-kali muncul. Data itu setidaknya terungkap dari penjelasan Ketua Pansus RUU Desa, Khatibul Umam Wiranu, pada Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 28 Juni 2012. Dalam rapat itu, Khatibul menjelaskan bahwa pada periode 1999-2004 Pemerintah pernah mengajukan RUU tentang Desa tetapi ditolak DPR. Lalu pada periode 2004-2009 DPR mengajukan RUU Pembangunan Desa tetapi ditolak Pemerintah. Usulan ketiga adalah RUU Desa dari Pemerintah.

Khusus untuk RUU Desa yang diusulkan terakhir, salinan dokumen-dokumen yang diperoleh tim anotasi menyebutkan bahwa proses pembahasan pentingnya RUU tentang Desa muncul dalam rapat-rapat kerja Komisi II DPR dengan pemerintah dalam kurun waktu 2004-2009. Langkah yang ingin ditempuh adalah memecah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tiga undang-undang. Sebagai tindak lanjut kesepakatan itu, Kementerian Dalam Negeri menyiapkan sebuah Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Desa (2011).

3. Pembahasan di DPR

Pada 4 Januari 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan amanat presiden No. R-02/Pres/01/2012 yang menunjuk Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi, serta Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Presiden membahas RUU tentang Desa.

Ada banyak tanggal penting yang masuk kategori proses pembahasan RUU tentang Desa. Beberapa yang terekam dengan jelas berdasarkan salinan dokumen yang diperoleh tim anotasi adalah sebagai berikut:

Waktu	Proses/kegiatan
4 Januari 2012	Presiden menerbitkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Men-PAN dan Reformasi Birokrasi, dan Menkumham mewakili Pemerintah membahas RUU Desa.
28 Februari 2012	Pembentukan Pansus RUU Desa
2 April 2012	Pemerintah menyampaikan Keterangan Pemerintah dalam Raker dengan Pansus RUU Desa.
4 April 2012	Raker Pemerintah, DPR dan DPD
15 Mei 2012	Raker pemerintah, DPR dan DPD
16 Mei 2012	Audiensi Pansus dengan pejabat sekretariat daerah dan Kepala Desa.
13 Juni 2012	RDPU dengan sejumlah pakar (Dr. Hanif Nurkholis, Prof. Sediono MP Tjondronegoro, Prof. Robert MZ Lawang, Dr. Dina Ardiyanti, Prof. Tri Ratnawati)
14 Juni 2012	RDPU dengan Badan Informasi Geospasial, Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, dan Kementerian ESDM
20 Juni 2012	RDPU dengan sejumlah tokoh dan lembaga, antara lain Sutoro Eko dan Arie Sudjito (IRE Yogyakarta), AAGN Ari Dwipayana, FPPD, ACCESS, Combine, dan sejumlah Kepala Desa.

Waktu	Proses/kegiatan
27 Juni 2012	RDPU dengan pakar(SH Sarundajang, Ryaas Rasyid, Pratikno, Frenadin Adigustoro, Nandy Tendean)
28 Juni 2012	RDPU dengan pakar(Arya Hadi Darmawan, Prof. Erani Yustika, Otto Syamsudin Ishak, M. Amin Lasaba, dan Husni Muadz).
6-12 Juli 2012	Pansus melakukan studi banding ke China.
26 Agustus 2012	Pansus melakukan studi banding ke Brazil.
10 Oktober 2012	RDPU dengan Forwana, Pengurus Nasional Karang Taruna, Akad Jatim, IRE, dan Surya Research Center.
7 Desember 2012	Rapat intern Pansus menyetujui pendekatan kluster.
12 Desember 2012	Raker DPR, DPD, dan Pemerintah. DPR da Pemerintah menyetujui pendekatan kluster.
30 September 2013	Rapat konsultasi Pimpinan DPR dan Fraksi dengan Pemerintah(Mendagri, Menkeu, wakil Bappenas).
11 Desember 2013	Rapat akhir/pandangan mini fraksi, laporan Panja ke Pansus, Pandangan mini DPD. Naskah RUU ditandatangani.
14 Desember 2013	Hearing dengan Tim Pokja pemerintah. Pada hari yang sama 150 orang anggota Persatuan Rakyat Desa Indonesia Jawa Tengah mendatangi Pansus dan diterima Ketua DPR Marzuki Ali.

Waktu	Proses/kegiatan
18 Desember 2013	Laporan Ketua Pansus RUU Desa dalam Rapat Paripurna DPR dan Pendapat Akhir Pemerintah. Di luar kompleks Parlemen, ratusan Kepala Desa menggelar demo menuntut pengesahan RUU Desa menjadi Undang-Undang.
15 Januari 2014	Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan RUU Desa menjadi UU Desa. Pada hari yang sama Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin mengundangkannya dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7.

Jika proses pembahasan dihitung dari terbitnya Amanat Presiden hingga tanggal pengundangan, berarti dibutuhkan waktu dua tahun untuk membahas RUU Desa. Tentu saja waktu dua tahun itu tidak maksimal digunakan karena ada masa reses dan libur nasional. Apalagi ada kesibukan wakil Pemerintah dan DPR mengingat pada saat yang sama harus dibahas RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (RUU Pilkada).

Selain DPR, pembahasan mengenai rancangan undang-undang tertentu juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini sesuai dengan amanat amandemen UUD 1945 Pasal 22D ayat (2) yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah..."

Pada pembahasan RUU Desa, sejak awal DPD sudah dilibatkan tetapi DPD sempat menyampaikan keberatan karena tidak dilibatkan dalam proses pembahasan terutama di lingkungan Tim Sinkronisasi Pansus. DPD menyatakan sikap berikut:

> *"Terkait dengan proses tersebut kami menyesalkan langkah tersebut karena justru sesuai keputusan rapat tanggal 23 Oktober 2013 usulan sesuai DIM DPD tentang perlunya pengaturan yang memberi kewenangan kepada lembaga kemasyarakatan yang disebut Polmas atau nama lain diakomodir untuk menyelesaikan pertikaian antar warga". (Pendapat mini DPD tanggal 11 Desember 2013)*

Pemerintah beranggapan proses pembahasan tak mudah seperti disampaikan dalam pendapat akhir pemerintah pada Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan Tingkat II terhadap RUU Desa tanggal 18 Desember 2013. Pemerintah menyebutkan:

> *"Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Desa, dinamika pembahasan yang berkembang antara Pemerintah dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berjalan alot dan panjang. Hal ini menunjukkan kesungguhan segenap anggota Panja dan Pansus untuk mendengar aspirasi berbagai kalangan masyarakat".*

Pihak DPD dalam Pendapat Mini yang disampaikan pada 11 Desember 2013 menyebutkan pembahasan sebenarnya lancar walaupun ada proses dialogis yang panjang.

> *"Pembahasan RUU Desa ini berjalan relatif lancar sebagaimana telah direncanakan, hingga proses dialogis yang panjang menuju tercapainya konsensus politik yang luar biasa strategis bagi bangsa, negara, dan terutama masyarakat di daerah.*

a. Dari Daftar Inventaris Masalah (DIM) ke Klaster

Lazimnya, jika RUU diusulkan oleh DPR maka yang menyusun DIM adalah Pemerintah. Sebaliknya jika RUU diusulkan oleh Pemerintah, yang membuat DIM adalah DPR. RUU tentang Desa adalah usul inisiatif Pemerintah[13].

Kajian yang dilakukan Pusat Studi Hukum Indonesia (PSHK) menemukan tiga alasan mengapa DIM —yang sebetulnya hanya sebagai alat, berubah menjadi sarana penghambat pembentukan UU yang bertanggung jawab secara sosial (*sosially responsible)*. Legislasi yang bertanggung jawab secara sosial dipahami sebagai legislasi yang dibentuk dengan memperhatikan konteks yang melingkupi masyarakat yang hendak diaturnya. Proses legislasi adalah proses pembentukan norma-norma baru yang akan menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kehidupan bermasyarakat.[14] Tiga alasan itu adalah, *pertama*, DIM secara otomatis memecah substansi RUU menjadi

---

[13] Penyusunan DIM adalah bagian dari proses pembicaraan tingkat I dalam pembentukan Undang-Undang. Kegiatan lain pada tahapan ini adalah pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini fraksi dan DPD. DIM memuat daftar inventaris masalah, usulan fraksi, dan rumusan yang disepakati. Jumlahnya biasanya sangat banyak sehingga proses pembahasan suatu RUU menggunakan pasal- per pasal dalam DIM akan memakan waktu yang relative lama.

[14] Pembentukan Undang-Undang yang *socially responsible* di Indonesia antara lain didorong oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Selama ini sifat dasar proses legislasi yang dominan lebih melihat legislasi sebagai (i) proses politikelit; (ii) proses teknokratis; atau (iii) proses politik publik. Menurut PSHK ketiga cara pandang ini hanya merekam sebagian episode saja dari keseluruhan proses pembentukan legislasi. Ketiga konsep ini lebih menekankan pada aspek formal procedural, sebaliknya pembentukan Undang-Undang yang soscially responsible mengacu pada suatu proses yang lebih luas, yakni proses kemasyarakatan (societal) yang melihat berbagai proses informal di ruang-ruang social sama pentingnya dengan proses formal di gedung-gedung pemerintahan. Lihat Bivitri Susanti (penyunting). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2008, hal. 132.

masalah-masalah kecil sehingga membatasi pembahasan persoalan pada hal teknis rincian dan menutup peluang memperdebatkan kerangka pikir dan prinsip-prinsip yang dikandung oleh RUU. *Kedua*, DIM sangat membatasi peluang pihak non-anggota Dewan untuk mempengaruhi arah dari RUU sebab sejak masukan atas DIM ditutup, maka sejak itu pula persoalan-persoalan yang hendak dibahas sudah tertutup. *Ketiga*, DIM cenderung mendorong perdebatan di antara anggota Dewan menjadi terpusat pada rincian perumusan norma pengaturan yang sangat menyita waktu dan energi. Seringkali hal yang remeh mendapat porsi besar dalam pembahasan. Misalnya perumusan kalimat.[15] Rekomendasi PSHK atas masalah itu antara lain adalah melihat perbesaran isu.[16]

Perbesaran isu mengandung arti pembentuk Undang-Undang fokus pada isu-isu besar tertentu yang menarik perhatian. Dalam keseharian sering disebut pembahasan RUU menggunakan sistem kluster (*cluster*). Dokumen DIM yang diperoleh dan digunakan untuk penulisan anotasi ini adalah DIM per Oktober 2012 yang diperoleh secara resmi dari Sekretariat Jenderal DPR. Jumlah inventarisasi masalah yang disebut dalam Rapat Kerja 12 Desember 2012 adalah 445 DIM, terdiri dari DIM yang tetap berjumlah 188, dan sisanya DIM yang dibahas di dalam Panja.

Ketua Rapat Drs H. Akhmad Muqowam meminta sikap Pemerintah berkaitan dengan DIM tetap tersebut: "*Sesuai dengan hasil rapat kerja antara Pansus dan Pemerintah pada tanggal 2 April 2012, dalam mekanisme kerja Pansus RUU Desa disebutkan bahwa materi yang diusulkan tetap oleh fraksi-fraksi, maka*

---

[15] Tim Peneliti PSHK. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, USAID-Democratic Reform Support Program, 2008, hal.182

[16] *Ibid*, hal. 186.

langsung dimintakan persetujuannya oleh Pansus, dengan catatan persetujuan tersebut dapat ditinjau kembali sepanjang mempunyai relevansi dengan materi muatan yang dibahas".

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyatakan setuju dengan catatan kalau masih ada catatan dan tanggapan akan disesuaikan. Selain itu, rapat juga menyetujui 257 DIM yang diusulkan dihapus, diubah redaksionalnya, substansi diubah, atau pasalnya ditambah dan ayatnya ditambah.

Dalam Rapat Kerja 12 Desember 2012 terungkap bukan saja dibahas tentang persetujuan tentang DIM dan penetapan anggota Panja RUU Desa, tetapi juga usulan pembahasan RUU dengan pendekatan kluster. Usulan itu adalah hasil pembahasan rapat internal Pansus. Usulan ini sebenarnya tidak lepas dari pengantar yang disampaikan ketua rapat misalnya: (i) ada isu di luar bahwa Pansus RUU Desa sengaja 'main waktu'; (ii) ada tiga RUU pecahan UU No. 32 Tahun 2004 yang bersamaan dibahas dimana ketiganya harus *linked*; (iii) sulit mencari waktu untuk rapat kerja, termasuk karena kesibukan Menteri Dalam Negeri.

Dari penjelasan Ketua Rapat Kerja, klaster yang diusulkan anggota DPR adalah:

a. Klaster 1: Judul, Konsiderans, dan Ketentuan Umum;
b. Klaster 2: penataan Desa, kewenangan Desa, hak dan kewajiban masyarakat dan Desa (Bab I-IV);
c. Klaster 3: Pemerintahan Desa, pemilihan Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Deda (BPD) dan musyawarah Desa (Bab v-VIII);
d. Klaster 4: keuangan Desa, Badan Usaha Milik Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perDesaan, serta kerjasama Desa (Bab IX-XII);

e. Klaster 5: Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat (Bab XIII);
f. Klaster 6: Peraturan Desa (Bab XIV);
g. Klaster 7: pembinaan dan pengawasan serta ketentuan tentang sanksi (Bab XV-XVI); dan
h. Klaster 8: Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penuntup (Bab XVII-XVIII).

Akhmad Muqowan selanjutnya menyatakan:

"Ini saya kira yang kami tawarkan. Kami dari Pansus sudah mencoba merancang sedemikian rupa, ya sungguh pun kita belum mendengarkan ada respon pemerintah terhadap DIM-DIM itu secara detil. Terhadap kluster ini, rapat intern tanggal 7 Desember yang lalu, kita sudah menyepakati. Karena itu, kami dari Pansus ingin memberikan kesepakatan kepada Pemerintah apakah pendekatan kluster yang kita lakukan itu dapat diterima di dalam rangka memudahkan pembahasan kita di dalam proses-proses pembahasan berikutnya?"

Pemerintah kemudian langsung menyetujui sistem kluster pada hari itu juga sebagaimana pernyataan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi berikut:

"Menurut hemat kami, pendekatan kluster ini lebih baik, karena bisa lebih cepat pembahasannya dan lebih mudah dalam pembahasannya. Kemudian, dengan pengelompokan ini bisa sekaligus diharmonisasikan antara aspek-aspek yang terkait. Karena itu, pemerintah sudah mencoba juga mengelompokkan di sini dan setuju tawaran yang disampaikan oleh Pansus".

Dalam Rapat Paripurna DPR 18 Desember 2013, Muqowam kembali menyampaikan proses pembahasan kluster tersebut sebagai laporan kepada peserta Rapat Paripurna:

"Pada tingkat Pansus telah dibahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dengan keputusan untuk dibahas lebih lanjut dalam Tim Perumus (Timus) melalui sistem kluster. Ketika proses pembahasan mulai dilakukan pada tingkat Panitia Kerja (Panja), Panja melakukan pembahasan terhadap setiap materi muatan yang terdapat pada setiap kluster. Sedangkan Timus dan Timsin menyelesaikan tugasnya berdasarkan penugasan yang diberikan oleh Panja terhadap materi substansial dan redaksional yang telah dihasilkan dalam rapat".

b. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Dalam suatu RUU, secara normatif harus tercantum tiga landasan atau pijakan yang termuat dalam konsiderans, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis[17].

Adapun bagian konsiderans 'Menimbang' dan 'Mengingat' UU No. 6 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

Menimbang a. Bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945;

[17] Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hokum atau mengisi kekosongan hokum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hokum dan rasa keadilan masyarakat.

b. Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakana pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;

c. Bahwa Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang;

d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa.

Mengingat Pasal 5 ayat(1), Pasal 18, Pasal 18B ayat(2), Pasal 20, dan Pasal 22 D ayat(2) UUD 1945.

Rancangan UU Desa adalah inisiatif pemerintah. Dalam penjelasan pertama mengenai RUU Desa di rapat DPR, pada 2 April 2012, pemerintah menjelaskan lima argumentasi yang melandasi penyusunan RUU Desa. Kelima argumentasi adalah sebagai berikut:

1) Argumen Historis

Sejak dahulu, Desa-Desa yang beragam di seluruh wilayah Indonesia sudah menjadi pusat penghidupan masyarakat setempat, yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumber daya ekonomi. Masyarakat Desa memiliki kearifan lokal. Sebagian dari kearifan lokal itu mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan

sumberdaya alam dan hubungan sosial. Pada hakekatnya kearifan lokal itu bertujuan menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antarmanusia, dan antara manusia dengan alam dan Tuhan.

2) Argumen Filosofis Konseptual

Pemerintah berpendapat Desa sebaiknya harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya, dan menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Bangunan hukum Desa juga merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia, memiliki arti bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di Desa. Mengingat kompleksitas dan luasnya substansi yang berkaitan dengan Desa, maka dasar hukum pengaturan Desa dibuat dengan undang-undang tersendiri. Pengaturan ini akan menentukan maju mundurnya Desa, yang berimplikasi pada maju mundurnya pemerintahan di atasnya sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan.

Pemerintah percaya, Negara Kesatuan Republik Indonesia akan menjadi lebih kuat jika ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal, yakni pusat yang 'menghargai' lokal dan lokal yang 'menghormati' pusat. Sebaliknya, jika selamanya Desa marjinal dan tergantung, justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI.

3) Argumen Yuridis

Pemerintah menjelaskan bahwa sebelum amandemen UUD 1945, sudah ada pengaturan tentang Desa. Setelah amandemen, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 18 UUD 1945, ada dua

norma dasar yang dapat dijadikan acuan dalam pengatuan Desa, yaitu (a) norma dasar pemahaman konstitusi terhadap Desa dalam konteks pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (7); dan (b) norma dasar pemahaman konstitusi terhadap Desa dalam konteks kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B.

Dalam konteks Pasal 18 ayat (7) UUD 1945, Pemerintahan Desa mempunyai satu kesatuan dengan pemerintahan daerah. Dalam konteks Pasal 18B, makna kesatuan masyarakat hukum adat adalah Desa atau dengan sebutan lain yang beragam beserta hak-hak tradisionalnya.

Dalam proses pembahasan kedua pijakan yuridis konstitusional, Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) mendapat tempat. Penjelasan Umum menyebutkan bahwa dalam kaitannya dengan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah amandemen pengaturan desa atau dengan nama lain merujuk pada Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang menegaskan: “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang”. Rumusan ini ditafsirkan pembentuk Undang-Undang bahwa UUD 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Sementara pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”.

4) Argumen Sosiologis

Paradigma pembangunan dari bawah (Desa) diyakini pemerintah menjadi salah satu upaya mewujudkan keadilan sosial karena sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di Desa. Pengaturan tentang Desa dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sosial, budaya, ekonomi dan politik Desa, memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa dan memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri. Selain itu, pengaturan tentang Desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan Desa merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang.

Naskah Akademik menyebutkan: "*Dampak globalisasi dan eksploitasi oleh kapitalis global tidak mungkin dihadapi oleh lokalitas, meskipun dengan otonomi yang memadai. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk menghadapinya. Oleh karena (itu) diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar masing-masing dapat menjalankan fungsinya. Prinsip dasar yang harus dipegang erat dalam pembagian tugas dan kewenangan tersebut adalah daerah dan Desa dapat dibayangkan sebagai kompartemen-kompartemen fleksibel dalam entitas negara*".

5) Argumen Psikopolitik

Dari pandangan psikopolitik, sejak kemerdekaan pengaturan tentang Desa telah mengalami bongkar pasang. Bongkar pasang peraturan ini menunjukkan sulitnya membangun kesepakatan politik dalam mendudukkan Desa sebagai subjek pembangunan berbasis pada potensi dan kearifan lokal serta memperkuat komitmen politik terhadap Desa agar Desa tidak menjadi ajang politisasi. Melalui UU Desa, pemerintah yakin Desa bisa menjadi lebih mandiri dan menjadi fondasi lokal yang kuat bagi NKRI.

Dalam penyampaian awal pandangan pemerintah mengenai RUU Desa, Menteri Dalam Gamawan Fauzi menjelaskan lebih lanjut:

> *"Undang-Undang tentang Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subjek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal lain adalah bahwa pengaturan Desa akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian Desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subjek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (bottom-up)".*

Argumentasi Pemerintah itu kemudian diterjemahkan atau dielaborasi DPR ke dalam DIM RUU Desa, sebagaimana tertuang dalam bagian Konsideran 'Mengingat'. Di sini ada tiga argumentasi yang dibangun, yaitu:

a. Bahwa sesuai ketentuan UUD RI Tahun 1945 menegaskan negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
b. Bahwa dalam upaya melaksanakan ketentuan huruf a, Pemerintah Pusat berkewajiban menata kembali pengaturan mengenai Desa sehingga keberadaannya mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi, dan demokratisasi yang terus berkembang.
c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Desa.

Dalam proses pembahasan DIM telah terjadi perubahan-perubahan redaksional berkat usulan dari sejumlah Fraksi. Dari sisi jumlah, Fraksi PPP mengusulkan pertimbangan ditambahkan menjadi lima poin (d dan f).

Dari sisi substansi, ada juga usulan perubahan redaksional. Fraksi PDIP misalnya meminta agar dilakukan penyesuaian dengan peraturan pelaksanaan Pasal 18 B UUD 1945 yang sudah ada sebelumnya seperti UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Fraksi PPP menginginkan agar UU Desa bisa mengakhiri ambiguitas antara Desa sebagai komunitas yang memiliki hak asal usul untuk mengatur urusan komunitasnya sendiri, dengan Desa sebagai unit paling bawah dalam sistem pemerintahan di daerah.

Penyempurnaan substansi konsiderans 'Menimbang' itu antara lain tampak pada huruf *b*, seperti tergambar pada tabel berikut.

Rumusan awal	Usulan PDIP	Rumusan UU Desa
Bahwa dalam upaya melaksanakan ketentuan huruf a, Pemerintah pusat berkewajiban menata kembali pengaturan mengenai Desa sehingga keberadaannya mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintah sesuai dengan perkem-	Bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa memiliki hak bawaan yang melekat pada sejarah asal usul Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat setempat yang perlu dilindungi agar dalam perkembangannya tetap mampu	Bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis, sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam

bangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi, dan demokratisasi yang terus berkembang.	mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi, dan demokratisasi yang terus berkembang.	melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis terlihat pada konsiderans menimbang dan mengingat UU Desa. Dari rumusan Konsiderans tampak ada pengakuan bahwa Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Tidak ada definisi yang jelas tentang hak asal usul dan hak tradisional. Hanya dijelaskan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.

4. Ketentuan Peralihan dan Penutup

Sesuai konsepsi UU No. 12 Tahun 2011, Ketentuan Penutup dibuat hanya jika dibutuhkan. Ia memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru. Tujuannya adalah:

a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
b. Memberikan kepastian hukum
c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Ketentuan Penutup adalah bab terakhir dari suatu Undang-Undang. Kalau tak ada bab, dibuat dalam pasal-pasal akhir. Ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:

a. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan;
b. Nama singkat peraturan perundang-undangan;
c. Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
d. Saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Peralihan dalam UU Desa antara lain termuat dalam Pasal 116-117 sebagai berikut:

Pasal 116
(1) Desa yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku tetap diakui sebagai Desa. (2) Pemerintah daerah kabupaten/kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa adat di wilayahnya. (3) Penetapan Desa dan Desa adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. (4) Paling lama 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini berlaku, pemerintah daerah kabupaten/kota bersama pemerintah Desa melakukan inventarisasi asset Desa.
Penjelasan
Ayat(2) *Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku,*

sebelum undang-undang ini, yang diakui adalah Desa. Oleh sebab itu, dengan berlakunya undang-undang ini diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menata kembali status Desa menjadi Desa atau Desa adat dengan ketentuan tidak boleh menambah jumlah Desa.
Pasal 117
Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang sudah ada wajib menyesuaikannya dengan ketentuan dalam undang-undang ini
Penjelasan
Cukup jelas

Pasal 117 ini menegaskan dua hal penting berkaitan dengan penetapan Desa dan Desa adat. *Pertama*, penetapan Desa dan Desa adat oleh pemerintah kabupaten/kota dilakukan dalam tenggat waktu paling lama 15 Januari 2015. Ini berarti waktu satu tahun yang dimaksud sudah lewat. Menjadi pertanyaan apakah setelah lewat waktu itu tak boleh lagi ada penetapan status Desa dan Desa adat? Dan apakah kabupaten/kota tidak lagi punya wewenang menetapkan Desa dan Desa adat setelah lewatnya jangka waktu itu? *Kedua,* sesuai penjelasan, tidak boleh ada penambahan jumlah Desa.

Kemudian, Pasal 118 mengatur masa transisi atau peralihan yang berkaitan dengan masa jabatan Kepala Desa, BPD, dan perangkat Desa. Ditentukan sebagai berikut:

1. Masa jabatan Kepala Desa yang ada saat UU Desa disahkan tetap berlaku sampai habis masa jabatannya.
2. Selanjutnya periodisasi masa jabatan Kepala Desa mengikuti ketentuan UU Desa.
3. Anggota BPD yang menjabat pada saat UU Desa disahkan tetap menjabat hingga masa jabatannya berakhir.

4. Selanjutnya, periodisasi masa jabatan anggota BPD menyesuaikan UU Desa.
5. Perangkat Desa yang tidak berstatus PNS tetap melaksanakan tugas sampai habis masa jabatannya.
6. Perangkat Desa yang bestatus PNS melaksanakan tugasnya sampai penempatan berikutnya ditetapkan, yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Patut dicatat bahwa hanya satu peraturan perundang-undangan yang secara tegas atau eksplisit dinyatakan dicabut dan tidak berlaku, yaitu Pasal 200-216 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal ini mengatur tentang Desa. Bagaimana dengan peraturan perundang-undangan lain yang sudah ada sebelumnya? Ada dua jawaban yang diberikan Ketentuan Penutup, yaitu (i) kewajiban menyesuaikan; dan (ii) tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Desa. Jawaban ini dapat dibaca dari ketentuan Pasal 119 dan 120 UU Desa.

Pasal 119

Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang ini.

Pasal 120

(1) Semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang selama ini ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini;

(2) Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Ketentuan Penutup lainnya diatur dalam Pasal 122 yang menyebutkan '*Undang-Undang ini mulai berlaku pada saat diundangkan*'. Pada Rapat kerja dengan Pansus 15 Mei 2012, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menanggapi DPD menegaskan daya ikat UU Desa. Ia menegaskan:

> *"Demikian pula terhadap pandangan DPD RI mengenai tidak adanya penegasan dalam RUU tentang Desa bahwa seluruh instansi pemerintah, Kementerian, Kepolisian, TNI, lembaga-lembaga negara, lembaga peradilan, lembaga perbankan, pemerintah daerah, dan lain-lain, harus memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap Desa, baik mengenai institusi Desa maupun produk politik hukum Desa seperti Peraturan Desa, Pemerintah berpendapat bahwa suatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam suatu Undang-Undang wajib dilaksanakan dan dipatuhi oleh semua instansi dan masyarakat"*

Dalam konteks itulah pada bagian Ketentuan Penutup suatu Undang-Undang selalu disebutkan aturan mulai berlaku dan kewajiban mengundangkan. Kalimat akhirnya selalu menyebut "*Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan perundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia"*.

Mengenai ketentuan transisional, penting untuk diperhatikan Angka 13 Penjelasan Umum UU Desa yang memuat ketentuan khusus. Dijelaskan bahwa khusus bagi provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat, pemerintah daerah kabupaten/kota harus memerhatikan bukan hanya UU Desa tetapi juga Undang-Undang khusus ketika menetapkan kebijakan pengaturan Desa. Undang-Undang khusus dimaksud adalah UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008; dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

5. Pengaturan Lebih Lanjut

Undang-Undang Desa bukan saja mengakui semua peraturan pelaksanaan tentang Desa yang tidak bertentangan tetap berlaku, tetapi juga mendorong agar semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Desa wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan ketentuan undang-undang ini. Ketentuan ini dapat dibaca dari Pasal 120 ayat (1) dan 119 UU No. 6 Tahun 2014.

Dalam konteks itu, pembentuk Undang-Undang memberikan amanat pada beberapa poin penting untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan pemerintah (PP).

Pengaturan Pelaksanaan UU Desa Dalam Bentuk PP

Pasal	Materi yang Diatur
31 ayat (3)	Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Serentak
40 ayat (4)	Pemberhentian Kepala Desa
47 ayat (6)	Musyawarah Desa
49 ayat (2)	Perangkat Desa yang akan jadi rujukan Perda
53 ayat (4)	Pemberhentian Perangkat Desa
66 ayat (5)	Besaran Penghasilan Tetap, Tunjangan, dan Penerimaan Lainnya yang Sah Kepala Desa dan Perangkat Desa
75 ayat (3)	Keuangan Desa
77 ayat (3)	Tata Cara Pengelolaan Kekayaan Milik Desa
79 ayat (5)	RPJM Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa
118 ayat (6)	Penempatan Perangkat Desa yang Berstatus PNS

Dalam praktiknya, pemerintah tidak harus membuat satu

persatu PP yang diamanatkan UU Desa tersebut. Pemerintah dapat menggabungkan beberapa isu ke dalam satu PP. Langkah inilah yang ditempuh pemerintah dengan mengeluarkan PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.[18]

Dalam PP No. 43 Tahun 2014 sudah diatur antara lain mengenai pembentukan dan penetapan Desa, kewenangan Desa, pemilihan dan masa jabatan Kepala Desa, musyawarah Desa, penghasilan perangkat Desa, peraturan Desa, keuangan dan kekayaan milik Desa, serta lembaga kemasyarakatan Desa. Ada juga PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

Satu hal penting disepakati pembentuk Undang-Undang adalah masa lahirnya PP dimaksud, sebagaimana terbaca dalam Pasal 120 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2014:

> *"Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang ini harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan".*

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 201 Nomor 7 pada 15 Januari 2014, dan PP No. 43 Tahun 2014 diundangkan dalam Lembaran Negara pada 3 Juni 2014. PP No. 60 Tahun 2014 diundangkan 21 Juli 2014. Artinya, batas waktu dua tahun belum terlewati. Dalam perkembangannya, peraturan pelaksanaan UU Desa terus dikeluarkan oleh instansi terkait. Kunci penting peraturan pelaksanaan itu adalah harmonisasi agar tidak saling tumpang tindih dan sulit diterapkan di lapangan.

---

[18] Pola yang sama ditempuh pemerintah dalam mengatur lebih lanjut UU Pelayanan Publik, UU Administrasi Kependudukan, dan UU Keterbukaan Informasi Publik.

1 Kedudukan dan Kewenangan Desa

1.1 Pendahuluan

Pembahasan tentang Desa tidak dapat dilepaskan dari proses reformasi yang bergulir sejak 1998. Sebagai evaluasi terhadap Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, pemerintahan di awal era reformasi melahirkan kebijakan yang mendorong terciptanya desentralisasi secara hakiki, dalam arti daerah diberikan otonomi lebih luas untuk menjalankan urusannya sendiri, alih-alih hanya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hal ini dilakukan melalui terbitnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Selain mengatur tentang desentralisasi pemerintahan daerah, UU No. 22/1999 ini juga memberikan porsi cukup banyak terhadap tata kelola pemerintahan Desa, yaitu Desa diberi keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dan mengembangkan proses demokratisasi.

Namun demikian, UU No. 22/1999 belum mengatur secara jelas posisi Desa dalam relasinya dengan pemerintah di atasnya, yakni pemerintah kabupaten/kota. Undang-Undang ini hanya mengatur tentang kewenangan Desa yang mencakup: (a) kewe-

nangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat; dan (c) tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Selanjutnya lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22/1999 yang memosisikan pemerintah Desa sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota, sehingga kedudukan desa dalam UU No. 32/2004 berimplikasi pada kewenangan yang dimiliki Desa. Desa hanya menjalankan kewenangan dari pemerintahan di atasnya, bukan melaksanakan kewenangan yang berdasar pada kebutuhan Desa.

Lalu, bagaimana posisi Desa dalam konstelasi desentralisasi menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa? Apakah pemerintah Desa tidak lagi menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, sehingga memiliki kewenangan yang luas daripada sekadar perpanjangan tangan pemerintah kabupaten/kota? Untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan itu, maka pada pembahasan ini, akan ditelusuri bagian-bagian dari UU Desa yang mengatur kedudukan (dan jenis) Desa, kewenangan Desa, tujuan pengaturan tentang Desa dan asas-asas pengaturan tentang Desa.

1.2 Lingkup Kedudukan Desa

1.2.1 Pengantar

Posisi pemerintah Desa dalam konstelasinya dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah baru terlihat secara jelas setelah terbitnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi menurut UU ini berhenti pada level pemerintah

kabupaten/kota, dan memosisikan pemerintah Desa sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota sebagaimana tersurat pada pasal 200 ayat (1) yang berbunyi antara lain "*dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dapat dibentuk pemerintahan desa. . .* ". sehingga Desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten/kota. Dengan kata lain, pemerintah desa adalah subsistem dari pemerintah kabupaten/kota.

Dalam menjalankan pemerintahannya, Desa lebih banyak menjalankan tugas pembantuan daripada menjalankan urusan desanya sendiri. Berangkat dari kehendak untuk menempatkan Desa pada posisi yang mandiri, terbitlah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa).

1.2.2 Pasal

Pasal 5
Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota
Penjelasan
Desa yang berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.2.3 Pembahasan di DPR

Penyebutan kedudukan desa ditemui dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) fraksi-fraksi yang dihimpun oleh Sekretariat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Desa (Oktober 2012). Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengusulkan ketentuan tentang Kedudukan dan Karakteristik Desa. Selanjutnya, PKS mengusulkan, pada bagian tentang Kedudukan

Desa dengan redaksi (1) Negara mengakui dan menghormati Desa atau yang disebut nama lain. . . . dst; dan (2) Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dalam wilayah Kabupaten/Kota.

Dalam RUU yang dirumuskan Pemerintah, tidak dicantumkan bagian khusus tentang Kedudukan Desa, meskipun RUU mencantumkan klausul yang berbunyi "Di daerah kabupaten/kota dibentuk desa yang pengelolaannya berbasis masyarakat". Ketentuan ini dicantumkan dalam Pasal 2 dan menjadi bagian dari Ketentuan Umum. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam rapat kerja dengan Pansus DPR pada 4 April 2012 juga menyatakan bahwa secara umum pengaturan tentang desa mencakup enam hal yang salah satunya adalah kedudukan desa. Menurut Gamawan, desamerupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan nasional. Bentuk desa dalam RUU ini adalah sebagai *local-self community,* yang dimaknai bahwa semua pelaksanaan tugas pelayanan adalah berbasis masyarakat. Dari sini dapat dimaknai bahwa sejatinya Pemerintah menyadari betul tentang pentingnya pengaturan kedudukan desa. Rumusan kedudukan desa sebagaimana yang ada sekarang ini merupakan hasil dari kesepakatan rapat Tim Perumus (Timus) tanggal 28 Juni 2013.

Gambaran tentang kedudukan desa sendiri sudah dinyatakan dalam UU lain, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Wilayah Negara. Pada Bab II (Pembagian Wilayah Negara)UU tersebut dinyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi yang kemudian dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten dan kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Klausul ini sejatinya menekankan pada hal pembagian wilayah secara geografis saja, bukan menyangkut pembagian pemerintahan.

Sedangkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sendiri tidak secara spesifik mengatur tentang kedudukan desa. Bab XI UU itu hanya menggambarkan tentang kedudukan pemerintah desa terhadap pemerintah kabupaten/kota, sebagaimana tercantum dalam Pasal 200 ayat (1) yang berbunyi "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. "Dari rumusan ini dapat dimaknai bahwa kedudukan pemerintah desa merupakan bagian dari pemerintah kabupaten/ kota. Namun demikian, subyek dalam klausul tersebut bukanlah desa atau pemerintah desa melainkan pemerintah daerah.

Dalam pembahasan RUU Desa, terkait dengan "kedudukan Desa" antara Delegasi Pemerintah dan Pansus RUU Desa, ada hal fundamental terkait pembahasan ini yang diawali oleh pertanyaan dari Ketua Pansus RUU Desa Bapak Ahmad Muqowam, menanyakan pada Delegasi Pemerintah. "Jadi tolong pemerintah jelaskan ke kami tentang kedudukan desa di hadapan Negara, dalam hal ini dihadapan Pemerintah!". Dari pertanyaan itulah muncul perdebatan panjang tentang kedudukan desa. Ada dua Pasal UUD 1945 yang menjadi pangkal perdebatan berkaitan dengan kedudukan desa yaitu: pasal 18 ayat 7 "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang" dan ini yang diusung di dalam Ampres (Amanat Presiden) RUU Desa yang diajukan Pemerintah kepada DPR RI, dan pasal 18 b ayat 2, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dan sepanjang masih hidup dan sesuai dengan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. yang diatur di dalam undang-undang".

Pansus RUU Desa meminta Pasal 18B ayat (2) diutamakan, sedangkan Delegasi Pemerintah meminta Pasal 18 ayat 7 didahulukan. Jika Pasal 18B ayat (2) didahulukan maka bobot desa sebagai komunitas akan lebih dominan, sebaliknya jika Pasal 18

ayat 7 didahulukan maka desa sebagai subordinasi pemerintah kabupaten/kota akan lebih dominan. Dari perdebatan ini ada kompromi yang kemudian melahirkan pasal 5 di Undang-Undang Desa, yaitu desa berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Ini otomatis mengubah cara pengaturan sebelumnya, dimana desa itu support dari pemerintah kabupaten/kota. [1]

Jika merunut pada proses pembahasan RUU Desa dan mengacu pada UU Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang desa sebelumnya, kedudukan Desa tidak diatur secara khusus. Kedudukan Desa merupakan gagasan baru dalam UU Desa. Dengan adanya klausul ini, maka memperjelas posisi/relasi desa terhadap pemerintahan di atasnya.

Mengacu pada klausulnya, posisi Desa semata-mata hanya bagian kewilayahan dari suatu daerah yang disebut kabupaten atau kota. Posisi ini diperkuat juga dengan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga meletakkan Desa semata-mata bagian kewilayahan dari suatu daerah yang disebut dengan kecamatan. Kedua UU tersebut tidak mendudukkan Desa sebagai bagian dari pemerintahan di atasnya. Ketentuan ini tentu saja cukup maju jika dibandingkan dengan yang diatur oleh UU No. 32/2004 yang belum secara jelas menempatkan posisi atau kedudukan Desa.

1.2.4 Tanggapan

a. Pengaruh Kedudukan Desa terhadap Kewenangan

Kedudukan Desa dalam rumusan Pasal 5 UU No. 6/2014 merupakan bagian dari kompromi atas perdebatan mengenai Pasal

---

[1] Bito Wikantosa, *Narasumber Expert Meeting Anotasi UU Desa*, 7 Mei 2015 di Kantor PATTIRO, Jakarta.

18 ayat (7) dan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. UU No. 6/2014 telah menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas. Rekognisi melahirkan pengakuan terhadap keanekaragaman kultural, sedangkan subsidiaritas terkait dengan relasi hubungan antara negara dengan desa setelah didudukkan, dimana negara tidak lagi mengontrol desa secara penuh tapi harus memosisikan desa itu sanggup mengelola dirinya sendiri.[2]

b. Kedudukan Desa sebagai Subyek Pembangunan

Pengaturan tentang kedudukan Desa, menjadikan Desa tidak ditempatkan sepenuhnya sebagai subordinasi pemerintahan kabupaten/kota. Perubahan kedudukan Desa dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 bertujuan agar Desa bukan lagi obyek pembangunan tetapi menjadi subyek pembangunan. Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum UU Desa menyebutkan secara tegas: "Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat"[3]. Ringkasnya, asas rekognisi dan subsidiaritas telah mengubah pendekatan kontrol/pengendalian negara terhadap Desa dan menempatkan Desa sebagai subyek pembangunan.

---

[2] Ibid

[3] DasarPemikiran: Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

1.3 Jenis Desa

1.3.1 Pengantar

Desa, atau sebutan lain yang sangat beragam di Indonesia, pada awalnya merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri disebut dengan *self-governing community*.[4] Dilihat dari sisi peran dan fungsinya, Desa bisa dikategorikan ke dalam tiga jenis. *Pertama*, Desa Adat (*self governing community*). Desa jenis ini adalah embrio (cikal-bakal) desa di Nusantara, berbasis pada suku (genealogis) dan mempunyai batas-batas wilayah; memiliki otonomi asli, struktur/sistem pemerintahan asli menurut hukum adat, dan menghidupi masyarakat sendiri secara komunal. *Kedua*, Desa Otonom (*local self government)*. Ciri desa ini adalah berkurangnya pengaruh adat di desa. Desa ini mempunyai otonomi dan kewenangan dalam hal perencanaan, pelayanan publik, keuangan (melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa), serta mempunyai sistem demokrasi lokal. *Ketiga*, Desa Administratif, yang mempunyai batas-batas wilayah yang jelas; dan berada dalam subsistem dari pemerintah kabupaten/kota. Desa ini sering disebut sebagai *the local state government*. Otonomi desa jenis ini sangat terbatas dan tidak jelas.

1.3.2 Pasal

Pasal 6
Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

---

[4] Makalah Sutoro Eko: *Kedudukan dan Kewenangan Desa*

Penjelasan
Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih wilayah, kewenangan, duplikasi kelembagaan antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, maka dalam 1 (satu) wilayah hanya terdapat Desa atau Desa Adat. Bagi yang sudah terjadi tumpang tindih antara Desa dan Desa Adat dalam 1 (satu) wilayah, harus dipilih salah satu jenis Desa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

1.3.3 Pembahasan di DPR

Pada Rapat kerja terbuka tanggal 12 Desember 2012, antara Pansus RUU Desa DPR, DPD dan Pemerintah, fraksi-fraksi DPR menyepakati pembahasan Bab II masuk dalam klaster-2.

> *"Lalu yang kedua adalah cluster penataan desa, kewenangan desa, hak dan kewajiban masyarakat dan desa. Itu memuat Bab I, Bab II, Bab III dan Bab IV. Ada di situ adalah penjelasannya substansi di penataan desa bisa dibahas bersama dengan substansi kewenangan desa, serta hak dan kewajiban masyarakat desa, karena pasal yang mengatur terkait kewenangan desa serta hak dan kewajiban masyarakat dan desa hanya sedikit, sehingga pembahasannya bisa digabung di dalam cluster dua ini".*

Dalam Rapat Kerja Pansus RUU Desa tanggal 4 April 2012, Anang Prihantono (DPD) mengusulkan tentang keragaman Desa yang menjadi cikal bakal dalam undang-undang.

> *"DPD RI mengambil posisi pada opsi yang kedua daripada opsi pertama. DPD mengusulkan dua tipe desa yang didasarkan pada kuat-lemahnya pengaruh adat, yakni Desa dan Desa Adat. Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adat, adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang me-*

miliki batas-batas wilayah dan susunan pemerintahan asli yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan/atau adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan/atau kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat dan asal usul yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perbedaan mendasar antara desa dan desa adat terletak pada asas pengaturan, kewenangan serta bentuk dan susunan pemerintahan. Kedua tipe sama-sama memiliki otonomi, tetapi ada kesamaan dan perbedaannya:

1. *Desa adat adalah desa yang masih memperoleh pengaruh adat secara kuat, sementara pengaruh adat dalam desa relatif lemah.*
2. *Desa adat dan desa sama-sama memiliki hak kewenangan asal-usul, tetapi asal-usul dalam desa adat lebih dominan dibandingkan di desa.*
3. *Desa adat mengutamakan asas rekognisi (pengakuan dan penghormatan), sementara desa mengutamakan asas subsidiarity (penetapan kewenangan berskala lokal desa).*
4. *Pemerintahan (beserta lembaga dan perangkat) desa adat menggunakan susunan asli (asal-usul), sementara desa menggunakan susunan modern seperti yang selama ini kita kenal.*
5. *Keduanya sama-sama menjalankan pemerintahan umum yang ditugaskan oleh negara dan juga sama-sama memperoleh alokasi dana desa (ADD). ”*

Pengaturan jenis desa tidak tercantum sama sekali dalam RUU versi Pemerintah dan pandangan awal pemerintah di dalam rapat Pansus. Ketentuan ini baru muncul pada dokumen DIM

usulan Fraksi PKS. Dalam usulannya PKS menyatakan bahwa Jenis Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat, dimana Desa menjalankan urusan tugas pembantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, sedangkan Desa Adat menjalankan urusan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat.

Hasil rapat pembahasan oleh Timus pada 4 Juli 2013 menghasilkan rumusan sebagaimana yang tercantum dalam UU ini.

1.3.4 Tanggapan

Keanekaragaman Desa memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti Nagari, Negeri, Kampung, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, Bori atau Marga. Hal ini berarti bahwa pola penyelenggaraan Pemerintahan Desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, sekaligus tetap menjunjung sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara tidak mengurus desa adat, kecuali memberikan pelayanan publik pada warga. Desa adat mempunyai otonomi secara sendirian, tidak ada pembagian kekuasaan dari negara dan tidak membantu Negara. Negara hanya mengakui kedudukan, kewenangan asli dan kekayaan desa adat.

Walaupun banyak istilah yang digunakan dalam pengertian desa namun dalam UU Desa, jelas disebutkan bahwa hanya ada dua tipe desa yaitu: Desa dan Desa Adat dengan ketentuan bahwa penyebutan Desa Adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

1.4 Kewenangan Desa

1.4.1 Pengantar

UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 32/2004) pada Pasal 206 hanyalah membagi kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa. Berdasarkan ketentuan ini dapat dilihat bahwa titik berat UU No. 32/2004 tidak secara spesifik memberikan perhatian kepada kewenangan desa, tetapi lebih memberikan titik tekan pada pembagian urusan pemerintahan saja.

Sedangkan pembagian urusan pemerintahan yang berlaku saat ini, dan relasinya dengan kewenangan desa, dapat dilihat dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa urusan pemerintah dibagi menjadi tiga yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan yang hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; urusan konkuren adalah urusan pemerintah pusat yang dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah; dan urusan pemerintahan umum adalah urusan yang dijalankan kewenangannya oleh Presiden. Dalam semesta pembagian urusan ini, Desa dapat menjalankan urusan konkuren yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan gubernur jika yang memberikan tugas adalah pemerintah provinsi dan peraturan bupati/walikota jika yang memberikan tugas adalah pemerintah kabupaten/kota.

1.4.2 Pasal

Pasal 18
Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Penjelasan
Yang dimaksud dengan "hak asal usul dan adatistiadatDesa" adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Pasal 19
Kewenangan Desa meliputi: a. kewenangan berdasarkan hak asal usul; b. kewenangan lokal berskala Desa; c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Penjelasan
Huruf a: Yang dimaksud dengan "hak asal usul" adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Huruf b: Yang dimaksud dengan "kewenangan lokal berskala Desa" adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa. Huruf c: Cukup Jelas Huruf d: Cukup Jelas

Pasal 20
Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas
Pasal 21
Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas
Pasal 22
Ayat (1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Ayat (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.
Penjelasan
Ayat (1): Cukup Jelas *Ayat (2): Cukup Jelas*

1.4.3 Pembahasan di DPR

Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang mewakili pemerintah dalam rapat Pansus 4 April 2012, dalam rangka menunjang kemandirian Desa maka Desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Menurut RUU Pemerintah, kewenangan Desa meliputi dua hal, yakni (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa dan kewenangan lokal berskala Desa yang diakui kabupaten/kota. Terhadap kewenangan ini, Desa berhak mengatur dan mengurusnya; dan (2) kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada Kepala Desa sebagai Penyelenggara Pemerintah Desa dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Terhadap pelaksanaan kewenangan ini, Desa hanya memiliki kewenangan mengurus atau melaksanakan, sehingga pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kewenangan tersebut menjadi beban bagi pihak yang melimpahkan kewenangan.

Namun demikian, RUU Pemerintah tidak menjabarkan bentuk-bentuk kewenangan yang dijalankan oleh Desa. Terhadap draf RUU Pemerintah yang masih dianggap kurang lengkap ini, beberapa fraksi di DPR kemudian mengusulkan berbagai rumusan. Sebagaimana ditemukan dalam DIM, Fraksi PKS mengusulkan kewenangan Desa untuk mengelola sumber daya Desa. Sedangkan Fraksi PKB mengusulkan bentuk kewenangan yang lebih lengkap, dimana Desa diberikan kewenangan dalam dua hal: yakni (1) Bidang Pemerintahan. Dalam hal ini Desa memiliki kewenangan untuk memilih kepala desa, menetapkan BPD dan perangkat desa lainnya, membentuk peraturan desa, membentuk struktur organisasi perangkat desa; mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan; dan mengelola kelembagaan desa; (2) Bidang Perencanaan dan Pembangunan. Dalam bidang ini Desa memiliki kewenangan untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengembangkan pembangunan di wilayahnya; mengelola dan memanfaatkan kekayaan desa untuk

kesejahteraan masyarakat; dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan desa.

Fraksi PKB juga tidak sepakat dengan usulan Pemerintah terkait dengan kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dilimpahkan ke Desa. Menurut Fraksi PKB, kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada Desa bukanlah kewenangan karena Desa hanya mengurus atau melaksanakan saja, tidak bersifat mengatur. PKB mengusulkan klausul ini dihapus, sehingga kewenangan Desa adalah kewenangan asal usul dan kewenangan berskala desa.

Fraksi PPP mengusulkan penambahan kewenangan Desa Adat, dengan bunyi rumusan "Desa adat mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan berdasarkan hukum adat yang selaras dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya diusulkan, kewenangan Desa adat meliputi: (a) Mengatur dan melaksanakan sistem pemerintahan berdasarkan hukum adat setempat; (b) Mengatur dan mengelola sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat, yang meliputi tanah kas desa, tanah ulayat, hutan adat dan sumber daya alam lainnya; (c) Melaksanakan hukum adat setempat; (d) Melestarikan nilai-nilai sosial budaya setempat; (e) Mengelola dan melestarikan sumber daya alam yang dikuasai berdasarkan hukum adat; dan (f) Menyelesaikan sengketa adat berdasarkan hukum adat setempat dalam wilayahnya yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia.

Rapat Tim Perumus (Timus) Pansus RUU Desa pada 12 September 2013 menyepakati rumusan menjadi "Kewenangan Desa/Desa Adat mencakup kewenangan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan berdasarkan prakarsa

masyarakat, asal usul, dan adat istiadat setempat. ” Rumusan ini masih mencantumkan Desa Adat, sehingga dalam rumusan turunannya, terdapat dua ruang lingkup kewenangan, yaitu ruang lingkup kewenangan Desa dan Desa Adat.

Tidak diketahui secara pasti mengapa pada rumusan yang disahkan menjadi UU, kewenangan Desa Adat tidak dicantumkan. Mengacu pada proses ini, maka dapat dimaknai bahwa kewenangan yang dimaksud pada bagian ini adalah khusus untuk Desa dan bukan Desa Adat. Sedangkan Kewenangan Desa Adat dalam UU ini secara khusus diatur pada Bab XIII pasal 103 UU Desa.

1.4.4 Tanggapan

Tujuan pengaturan kewenangan desa yang berdasarkan pada asas rekognisi dan asas subsidaritas adalah untuk pencapaian kemandirian desa agar masyarakat desa menjadi subyek pembangunan. Selain itu diharapkan Desa bisa berperan dalam perbaikan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteran masyarakat.

Undang-Undang Desa adalah hasil dari evaluasi terhadap implementasi atas UU No. 32/2004 yang belum memberikan kejelasan tentang kewenangan Desa. Dalam Naskah Akademik RUU Desa (Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, 2007) dinyatakan bahwa dalam mengatur tentang Desa, UU No. 32/2004 mengandung ambivalensi. Di satu sisi, ia mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal usul. Di sisi lain, ia memposisikan Desa sebagai subsistem dari pemerintah kabupaten/kota, karena konsepsi dasar yang dianut UU ini menempatkan otonomi hanya berhenti di kabupaten/

kota. Kewenangan yang dimiliki oleh Desa menurut UU No. 32/2004 adalah kewenangan kabupaten/kota yang dilimpahkan kepada Desa.

Pencantuman klausul khusus tentang Kewenangan Desa pada UU Desa ini seakan ingin memberikan kejelasan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Desa. Jika dicermati, keberadaan klausul khusus ini juga masih menyisakan ambivalensi. Hal ini terlihat jelas pada Pasal 19 huruf (c) dan (d), dimana kewenangan Desa merupakan limpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dan Daerah, meskipun Desa juga diberikan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (huruf (a) dan (b). Dalam bagian ini tampak pula bahwa ternyata kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa bukan hanya kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa yang dimiliki oleh Desa, namun juga pelaksanaan kewenangan berdasarkan pada penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang ditugaskan kepada Desa (lihat pasal 22). Selain dalam hal penyelenggaraan pemerintahan desa, kewenangan yang bersifat penugasan lainnya adalah dalam hal pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Terhadap kewenangan-kewenangan ini, Desa tidak memiliki hak untuk mengatur (membuat regulasi), tetapi hanya mengurus, sebagaimana dinyatakan pada bagian terdahulu. Selain dalam UU Desa, pelimpahan kewenangan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah kepada Desa juga dimandatkan dalam UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Potensi Tarik-Menarik Kewenangan

Ada perdebatan pemberian kewenangan pada Desa antara kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan berdasarkan lokal berskala desa dan kewenangan berdasarkan yang ditugaskan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota dengan ketentuan peraturan perundang–undangan. Artinya, Pemerintah Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa) pada satu sisi bertugas untuk menjalankan kewenangan desa, sedangkan pada sisi lain bertugas menjalankan penugasan dari pemerintah kabupaten/kota. Konstruksi ini berpotensi menjadi unsur yang memperkuat Desa dan sekaligus sebagai unsur yang memperlemah Desa. Hal ini bisa memunculkan dominasi pemerintah pusat, pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota pada penentuan skala prioritas pembangunan Desa. Misalnya Desa lebih banyak melaksanakan urusan yang ditugaskan dari pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota dibandingkan kewajiban pemerintah Desa dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa dan hal ini bisa jadi menghambat pertumbuhan kemandirian Desa.

b. Kewenangan Asal-usul dan Kewenangan Lokal Skala Desa

Kewenangan Desa berdasarkan asal usul dan kewenangan lokal berskalaDesa bukanlah kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah, bukan juga sisa (residu) yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 tentang Desa. Sesuai dengan

asas rekognisi dan subsidiaritas, kedua jenis kewenangan itu diakui dan ditetapkan langsung oleh UU Desa. Namun demikian mekanisme penetapan kewenangan desa tidak diatur secara rinci. Pasal 20 UU Desa menyebutkan pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf *a* dan huruf *b* diatur dan diurus oleh Desa.

c. Peran Pemerintah Desa dalam Menjalankan Kewenangan

Berkaitan dengan kewenangan ini, Bhenyamin Hoessein (disertasi 1993), menjelaskan bahwa pengaturan dapat diartikan sebagai kewenangan ". . . untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum dan mengenai hal yang abstrak"; sementara pengurusan sebagai kewenangan " ... untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkrit". Dengan kata lain, pengaturan berkaitan dengan kewenangan membentuk kebijakan (*rules making*), sementara pengurusan dengan kewenangan melaksanakannya (*rules application*).

Mengikuti pengertian di atas, maka pemerintahan yang memiliki sekaligus kewenangan pengaturan dan pengurusan (sendiri) dapat dipandang sebagai pemerintahan otonom (Bhenyamin: 2001). Kedua istilah tersebut secara bersama-sama merupakan padanan Bahasa Indonesia untuk istilah Bahasa Inggris '*self-governance*'.

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah, Barton (2000) menyebutkan bahwa dalam ekonomi pasar yang dikendalikan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis, hanya ada dua alasan bagi pemerintah untuk masuk ke dalam aktivitas masyarakat, yaitu: keadilan sosial (*social equity)* dan kegagalan

pasar. Berdasarkan alasan-alasan itu, secara garis besar peran pemerintah dengan kebijakan publiknya adalah melakukan koreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi produksi, yakni:

- Peran alokasi sumber daya. Hal ini mencakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
- Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang yang mengatur dunia bisnis yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.
- Peran kesejahteraan sosial, yang mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan sosial dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat

Pasal 78 UU Desa mengatur bahwa pembangunan desa bertujuan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, meningkatkan kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Lebih lanjut pencapaian tujuan tersebut diselenggarakan melalui: (a) pemenuhan kebutuhan dasar, (b) pembangunan sarana dan prasarana desa, (c) pengembangan potensi ekonomi lokal, serta (d) pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

d. Kewenangan Desa dalam Subyek Pembangunan

Berdasarkan pandangan teoritis tentang pemerintahan (Barton, 2000), kewenangan normatif, tujuan dan cara mencapai tu-

juan yang diatur dalam Undang-Undang Desa diturunkan dalam enam peran atau fungsi derivatif pemerintahan desa, yakni:

1) Mengelola pelayanan dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa untuk mengelola pelayanan dasar yang berada di dalam lingkup kewenangannya, seperti ketersediaan layanan pendidikan anak usia dini, bantuan transportasi ke sekolah, dan sistem desa siaga.
2) Mengelola pelayanan administrasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola pelayanan administrasi, baik administrasi kependudukan maupun beberapa administrasi perizinan yang berada dalam kewenangannya.
3) Menyediakan infrastruktur dasar. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola penyediaan infrastruktur dasar desa, seperti air bersih, irigasi tersier, jalan desa, listrik desa, polindes, sarana pendidikan anak usia dini, kantor desa, dan sarana olah raga.
4) Memperkuat kelembagaan ekonomi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti mendorong keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) dalam pengelolaan infrastruktur dasar dan penguasaan sumber daya alam lokal, dan penguatan daya tawar kolektif.
5) Memperkuat kelembagaan sosial. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam memperkuat keberadaan lembaga sosial ekonomi sebagai upaya memperkuat solidaritas sosial, seperti memperkuat organisasi sosial seperti posyandu, lembaga amil zakat, penanganan bencana, dan resolusi konflik.

6) Membuat regulasi. Dimensi ini mengukur kemampuan pemerintahan desa dalam mengelola proses pembuatan regulasi sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, termasuk di dalamnya merevitalisasi aturan-aturan yang bersumber dari adat istiadat.

1.5 Asas Pengaturan Desa

1.5.1 Pengantar

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang sebagian besarnya mengatur tentang pemerintahan daerah, maka secara spesifik tidak mencantumkan asas pengaturan desa, selain hanya mencantumkan asas penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, asas pengaturan desa merupakan klausul baru dalam UU Desa, meskipun tidak berada pada Bab tersendiri tentang Asas tetapi menjadi bagian dari Bab I tentang Ketentuan Umum.

Asas merupakan dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Dalam UU Desa pengaturan desa memiliki 13 prinsip yang mesti dijadikan perhatian oleh para pemangku kepentingan dalam memberikan pengaturan desa. Prinsip-prinsip pengaturan desa lebih dikedepankan agar dapat tercapai tujuan dari terbitnya UU ini.

1.5.2 Pasal

Pasal 3
Pengaturan Desa berasaskan: a. rekognisi; b. subsidiaritas;

c. keberagaman;
d. kebersamaan;
e. kegotongroyongan;
f. kekeluargaan;
g. musyawarah;
h. demokrasi;
i. kemandirian;
j. partisipasi;
k. kesetaraan;
l. pemberdayaan; dan
m. keberlanjutan.

Penjelasan

Asas pengaturan dalam Undang-Undang ini adalah:

1. rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul;
2. subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa;
3. keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
4. kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa;
5. kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;
6. kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa;
7. musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
8. demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;

9. kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
10. partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
11. kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
12. pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa; dan
13. keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

1.5.3 Pembahasan di DPR

Asas pengaturan desa secara eksplisit tidak tercantum dalam RUU Desa yang diusulkan Pemerintah. Hal inilah yang kemudian dicermati oleh DPD RI dalam rapat Pansus 4 April 2012. "RUU Desa usulan Pemerintah tidak secara eksplisit menegaskan tentang asas pengaturan desa yang menjadi dasar untuk penentuan kedudukan, kewenangan, susunan pemerintahan dan selanjutnya, meskipun dalam konsideran menimbang (lihat butir a) maupun Batang Tubuh (lihat Pasal 3) ditegaskan 'mengakui dan menghormati' tetapi ada beberapa titik kelemahan, " ungkap juru bicara DPD RI, Anang Prihantoro.

Kelemahan dimaksud antara lain, *pertama*, tidak menyampaikan landasan filosofis dan landasan konseptual mengenai konsep 'mengakui dan menghormati', sekaligus tidak menyampaikan tentang subyek/obyek apa yang 'diakui dan dihormati' berkenaan dengan kesatuan masyarakat adat. *Kedua*, konsep 'mengakui dan menghormati' tidak dijadikan sebagai asas yang dijabarkan dalam bab tersendiri. Hal ini menunjukkan kemun-

duran sebab UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah menegaskan tentang asas otonomi asli dan keanekaragaman, sementara RUU Desa usulan pemerintah tidak menyantumkan asas otonomi asli itu dan keanekaragaman di dalam norma batang tubuh. Asas keanekaragaman hanya dijabarkan dalam penjelasan. *Ketiga*, RUU Desa tidak menegaskan pengakuan dan penghormatan yang dilakukan oleh negara terhadap Desa atau nama lain. Pengakuan dan penghormatan itu malah didelegasikan kepada pemerintahan daerah. Tidak ada penegasan bahwa seluruh institusi negara harus memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap Desa, baik dari institusi maupun produk politik-hukum desa. Berdasarkan pandangan itu, DPD RI berpendapat bahwa pengakuan dan penghormatan tersebut secara konseptual merupakan asas rekognisi. Asas rekognisi harus diakui oleh negara, bukan melimpahkan pengakuan asas tersebut kepada pemerintah kabupaten/kota.

Fraksi PKS sebagaimana disampaikan dalam DIM mengusulkan bagian baru yang mengatur tentang Asas dan Tujuan. Menurut PKS, asas pengaturan Desa dalam UU ini adalah rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kemandirian, demokrasi, partisipasi, pemberdayaan, serta kesejahteraan dan keadilan.

Rumusan Pasal 2 UU Desa, yang merupakan norma umum pengaturan asas, tidak tercantum baik dalam RUU Pemerintah maupun DIM DPR. Klausul ini merupakan ketentuan baru hasil dari pembahasan rapat Timus tanggal 27 Juni 2013. Ketentuan ini untuk mempertegas bahwa pengaturan tentang Desa harus tetap berbingkai pada asas-asas dasar NKRI.

1.5.4 Tanggapan

Meskipun secara eksplisit UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mensyaratkan pencantuman asas pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk, namun secara prinsip, asas merupakan hal yang sangat penting dalam sebuah peraturan/perundang-undangan. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa arti dari asas salah satunya adalah dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Sebagaimana makna katanya, maka asas dalam UU adalah sesuatu yang dijadikan dasar pijakan dalam mengimplementasikan UU tersebut.

Mengacu pada 13 asas dalam UU Desajelas memperlihatkan bahwa tidak ada satupun pencantuman tentang asas tugas pembantuan, desentralisasi atau dekonsentrasi dari pemerintah pusat/daerah. Seluruh asas yang dicantumkan, sepenuhnya murni mencerminkan kemandirian desa. Dengan acuan asas ini, maka dalam implementasinya, UU Desa semestinya menempatkan desa pada posisi yang mandiri dan bertumpu pada proses demokrasi lokal tanpa intervensi oleh siapapun, termasuk pemerintahan di atasnya.

1.6 Tujuan Pengaturan Desa

1.6.1 Pengantar

Dalam UU Pemerintahan Daerah sebelumnya (UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004), tidak mencantumkan tujuan pengaturan Desa, karena pengaturan tentang Desa hanya menjadi bagian terkecil dari hal yang diatur dalam kedua UU tersebut. Tujuan pengaturan Desa sebagaimana tercantum pada pasal 4 UU Desa merupakan ketentuan baru, meskipun penem-

patannya tidak pada bagian khusus tentang tujuan, tetapi bagian dari Bab tentang Ketentuan Umum.

Ketentuan tentang tujuan pengaturan Desa memperkuat posisi Desa dalam kerangka NKRI serta memperjelas tugas, peran dan fungsi Desa dalam mengelola desa, menjalankan pemerintahan desa dan memberikan pelayanan bagi masyarakatnya guna tercapainya cita-cita bersama mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan terbitnya UU ini, pemerintah Desa dalam hal mengatur desa tidak akan terlepas dari tujuan pengaturan desa dan menjadikannya dasar dalam melaksanakan pembangunan desa.

1.6.2 Pasal

Pasal 4
Pengaturan Desa bertujuan: a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan

i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan.
Penjelasan
Cukup jelas

1.6.3 Pembahasan di DPR

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam paparannya di depan rapat Pansus pada 4 April 2012 menyatakan bahwa "UU Desa bertujuan hendak mengangkat Desa pada posisi subyek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Selain itu, pengaturan desa juga akan menentukan format desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Penguatan kemandirian desa melalui Undang-Undang tentang Desa sebenarnya juga menempatkan Desa sebagai subyek pemerintahan dan pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom-up)"*. Namun entah mengapa, Pemerintah luput mencantumkan klausul tentang Tujuan dalam draf RUU-nya.

DPD RI menilai tujuan UU Desa sebenarnya secara implisit telah dituangkan dalam konsideran menimbang bagian kedua pada draf RUU Pemerintah. Namun demikian tujuan tersebut masih dangkal. Oleh karena itu DPD RI berpendapat bahwa serangkaian tujuan pengaturan desa meliputi: a) memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang telah ada sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) memberikan pengakuan dan penghormatan atas keberagaman jenis desa atau yang disebut dengan nama lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia; c) memberikan kejelasan kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia; d) memberikan jaminan terhadap desa dalam pelaksanaan pembangunan nasional demi mewujudkan keadilan sosial bagi

seluruh rakyat Indonesia; e) memberdayakan prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset-aset lokal; f) membentuk pemerintahan desa yang profesional, efektif dan efisien, transparan, serta akuntabel; g) meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat guna perwujudkan kesejahteraan masyarakat; dan h) meningkatkan ketahanan sosial-budaya masyarakat guna mewujudkan masyarakat yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.

Tujuan sebagaimana diusulkan oleh DPD RI ini selaras juga dengan klausul yang diusulkan oleh Fraksi PKS sebagaimana tertuang dalam DIM.

Rumusan tujuan sebagaimana yang disahkan menjadi UU ini merupakan rumusan yang disepakati oleh rapat Timus tanggal 28 Juni 2013, dimana isinya kurang lebih sama dengan yang diusulkan oleh DPD dan Fraksi PKS. Hanya pada bagian akhir ketentuan ini ditambahkan klausul baru, yaitu "memperkuat masyarakat desa sebagai subyek pembangunan".

1.6.4 Tanggapan

Mengacu pada UU No. 12/2011, bahwa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan salah satunya adalah adanya kejelasan tujuan, maka draft RUU Desa usulan Pemerintah yang hanya mencantumkan secara implisit pada bagian konsideran, dapat dianggap belum dapat memenuhi asas ini. Pencantuman tujuan dalam UU Desa meskipun tidak dicantumkan pada bagian tersendiri, dapat memberikan arah bagi semua pihak yang terlibat dalam implementasi UU ini.

Mencermati klausul yang tercantum pada bagian ini, tujuan UU Desa sudah sangat komprehensif. Undang-Undang ini mem-

berikan pengakuan dan penghormatan terhadap keberagaman desa, serta adat istiadat yang berkembang di desa. Undang-Undang ini juga memberikan peluang bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat di desa karena mendorong peran serta masyarakat dalam turut terlibat dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa. Posisi Desa juga semakin kuat karena UU Desa ini juga bertujuan untuk memperkuat masyarakat Desa sebagai subyek pembangunan.

Undang-Undang Desa telah mencantumkan tujuan sebagaimana termaktub pada Pasal 4, sehingga implementasi UU ini dikatakan berhasil jika mencapai kondisi-kondisi sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 4 tersebut. Demikian sebaliknya, dikatakan gagal jika kondisi-kondisi itu tidak tercapai. Dengan demikian, klausul ini merupakan indikator utama bagi keberhasilan implementasi UU Desa.

1.7 Penutup

Klaster ini merupakan klaster yang memuat lima tema spesifik yang memperjelas kedudukan dan posisi Desa, yang oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah belum diatur secara khusus. Semangat desentralisasi yang dibawa oleh UU No. 32/2004, menjadi pembuka dalam menempatkan Desa sebagai subsistem dari pemerintah kabupaten/kota. Kendati Pemerintahan Desa lebih banyak menjalankan tugas pembantuan daripada menjalankan urusan desanya sendiri. Ketentuan ini tentu saja cukup maju jika dibandingkan dengan yang diatur oleh UU No. 32/2004 yang belum secara jelas menempatkan posisi atau kedudukan desa. Posisi Desa bukan bagian dari kabupaten/kota, tetapi bagian dari NKRI. Intervensi negara minimal, tetapi negara melakukan desentralisasi politik, pembangunan, administrasi

dan keuangan kepada Desa dan melakukan supervisi dan fasilitasi.

Beberapa rumusan pasal dalam klaster ini muncul dalam pembahasan di DPR, semisal asas pengaturan Desa yang merupakan pasal penting yang mengatur norma dalam prinsip pengaturan Desa serta memperjelas klausul yang selama ini belum diatur secara khusus. Dalam tujuan pengaturan Desa secara tegas telah memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap keberagaman Desa, serta adat istiadat yang berkembang di Desa dan membuka ruang bagi masyarakat sebagai subyek pembangunan di Desa.

Isu-isu krusial pada setiap tema yang disajikan pada klaster disini menjadi topik yang bisa didiskusikan secara lanjut guna memperkuat substansi dari pembahasan yang telah dilakukan.

2 Penataan Desa

2.1 Pendahuluan

Penataan Desa sebagaimana dimaksud dalam UU Desa (UU No. 6/2014) merupakan proses-proses pembentukan, penghapusan, penggabungan, perubahan status dan penetapan Desa. Meskipun secara substansi hal ini pernah diatur dalam UU yang mengatur tentang desa yang berlaku sebelumnya, namun penggunaan istilah "penataan" baru muncul pada UU Desa ini.

UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa menyatakan bahwa ketentuan tentang pemecahan, penyatuan dan penghapusan desa diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian khusus yang mengatur tentang desa juga mencantumkan ketentuan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. Menurut UU No. 22/1999ini, ketiga hal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Demikian juga pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tentang pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa. UU No. 32/2004 ini menambahkan pengaturan tentang perubahan status kelurahan menjadi desa, sehingga substansi tentang penataan desa bukan hal yang baru diatur dalam tata hukum kita.

Dalam Undang-Undang Desa, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya, penataan Desa dirumuskan dalam klausul yang lebih rinci. Pemerintah, sebagai pengusul rancangan UU Desa ini menyatakan bahwa perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri dalam rapat kerja dengan Pansus RUU Desa pada tanggal 4 April 2012. Lebih lanjut Menteri menyatakan, pengetatan ini dilakukan untuk mengantisipasi pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol.

Penataan Desa dalam UU Desa ini dicantumkan pada Bab III. Dari 11 pasal yang ada, penataan Desa dapat diuraikan menjadi beberapa sub tema yang terdiri dari: (1) Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa; (2) Evaluasi sebagai Basis Penataan Desa; (3) Tujuan Penataan Desa; (4) Ruang Lingkup Penataan Desa; (5) Prasyarat dalam Penataan Desa; dan (6) Mekanisme Penataan Desa.

2.2 Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa

2.2.1 Pengantar

Jika memperhatikan pasal-pasal yang mengatur tentang mekanisme penataan desa dalam UU ini (pasal 14-17) , terlihat jelas bahwa penataan desa menjadi kewenangan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pasal 14 pada intinya menyatakan bahwa:

1. Penataan desa ditetapkan oleh Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota. Sebelum disahkan, Rancangan Perda harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Gubernur, dimana mekanisme evaluasinya diatur dalam Pasal 15 dan 16.

2. Setelah lolos evaluasi, Gubernur harus memberikan nomor registrasi dan Pemerintah Pusat melalui Menteri yang menangani Desa memberikan kode Desa. Setelah itu Perda dapat diundangkan. Pemerintah Pusat juga dapat memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional (pasal 13).

2.2.2 Pasal

Pasal 7 ayat (1) ini merupakan penegasan terhadap peran pemerintah sebagai pelaksana atau subyek penataan Desa sebagaimana diuraikan di atas. Mengacu pada pasal ini dan pasal 13-17, penataan Desa hanya dapat dilakukan oleh pemerintah.

Pasal 7
Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.
Penjelasan
Cukup jelas.

2.2.3 Pembahasan di DPR

Klausul ini tidak terdapat dalam RUU yang diusulkan Pemerintah. RUU Pemerintah pada bagian Penataan Desa langsung dibuka dengan klausul tentang tujuan, yang berbunyi: "Untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah desa dilakukan penataan desa". Fraksi-fraksi di DPR juga tidak mengusulkan rumusan ini dalam DIM. Dalam rapat-rapat kerja antara Pemerintah dan Pansus, pembahasan klausul ini juga tidak mengemuka.

Rumusan ini diketahui muncul pada draf RUU yang telah dibahas sampai dengan rapat Timus tanggal 3 Oktober 2013, namun demikian tidak ditemukan catatan yang menunjukkan adanya argumentasi yang mendasari munculnya ketentuan tersebut.

2.2.4 Tanggapan

Pemerintah memang memiliki otoritas untuk melakukan penataan desa. Namun demikian, karena dalam klausul ini digunakan kata "dapat" maka otoritas tersebut tidak bersifat mutlak, tetapi bersyarat. Ketentuan tentang persyaratan penataan desa diuraikan pada Pasal 8-12.

2.3 Evaluasi Penataan Desa

2.3.1 Pengantar

Pasal 7 ayat 2 UU Desa secara tersirat menyatakan bahwa proses penataan Desa didasarkan pada hasil evaluasi terhadap tingkat perkembangan Pemerintahan Desa. Evaluasi atau proses penilaian sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Evaluasi dilakukan terhadap perkembangan pemerintah Desa dalam mencapai tujuan desa, hasil yang diperoleh digunakan sebagai input dalam melakukan penataan desa.

Pengaturan tentang evaluasi perkembangan pemerintah desa ini merupakan hal baru jika dibandingkan dengan UU yang pernah ada sebelumnya. Bahkan dalam UU No. 23/2014 pada bagian yang mengatur tentang Penataan Daerah juga tidak mencantumkan pasal khusus tentang evaluasi dalam proses pe-

nataan daerah, terlebih evaluasi bagi perkembangan pemerintahan desa. Keberadaan pasal ini menjadi bagian pekerjaan rutin pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam mendorong pemerintah desa sesuai yang diharapkan oleh UU ini.

2.3.2 Pasal

Pasal 7
(2) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Penjelasan
Cukup jelas.

2.3.3 Pembahasan di DPR

Rancangan UU yang disusun oleh Pemerintah tidak mencantumkan klausul ini. Rumusan ini juga tidak disampaikan fraksi-fraksi di DPR dalam DIM-nya. Rumusan ini muncul pada draf RUU yang dibahas hingga rapat Timus 5 September 2013, meskipun tidak ada catatan argumentasi yang mendasari klausul tersebut.

2.3.4 Tanggapan

Klausul ini tidak secara spesifik menyebutkan siapa yang memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi. Namun demikian, dalam rumusannya, klausul ini masih mengacu pada Pasal 7 ayat (1) , dimana pada pasal dan ayat tersebut menyebutkan tentang pelaku penataan desa yaitu pemerintah. Dengan demiki-

an, **semestinya evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) ini dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana penataan desa.** Jika prakarsa penataan desa berasal dari pemerintah kabupaten/kota, maka evaluasi dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Namun jika prakarsa muncul dari pemerintah pusat, maka evaluasi dilakukan oleh pemerintah pusat.

Norma dalam klausul ini menyatakan, evaluasi didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu evaluasi yang dilakukan semestinya benar-benar mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik itu terkait tata cara atau prosedur, maupun penetapan parameter dan indikator-indikator penilaian. Ketentuan ini diharapkan dapat menghasilkan evaluasi yang objektif.

Sebagai sebuah norma yang telah ditetapkan dalam UU, dokumen hasil evaluasi semestinya menjadi bagian yang tidak terpisah dengan dokumen yang sah terkait dengan penataan desa. Pemerintah kabupaten/kota yang memprakarsai penataan desa hendaknya melampirkan dokumen evaluasi tersebut pada rancangan Perda yang dirumuskan. Sebagai bentuk akuntabilitas, dokumen hasil evaluasi tersebut hendaknya dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.

2.4 Tujuan Penataan Desa

2.4.1 Pengantar

Tujuan penataan desa masih menjadi bagian dari pasal 7, pasal pembuka pada bagian Penataan Desa. Norma ini menjadi arah dalam proses penataan desa, sehingga dalam pelaksanaannya nanti, penataan desa semestinya diorientasikan untuk mencapai hal-hal sebagaimana dicantumkan dalam rumusan ini.

Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota perlu memperhatikan tujuan dari penataan desa sehingga kebutuhan akan mewujudkan pasal 7 ayat 3 ini menjadi jelas dalam pelaksanaannya. Searah dengan itu, tujuan penataan desa ini menjadi penting pegangan dalam memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan desa.

2.4.1 Pasal

Pasal 7
(3) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan: a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa; c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan e. meningkatkan daya saing Desa.
Penjelasan
Cukup jelas.

2.4.2 Pembahasan di DPR

Tujuan penataan desa secara spesifik disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri pada rapat kerja dengan Pansus DPR 4 April 2012, dimana disebutkan bahwa penataan desa bertujuan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan dan meningkatkan daya saing Desa.

Pada RUU Pemerintah, tujuan penataan desa ditempatkan pada bagian awal Bab. RUU Pemerintah menempatkannya pada dua ayat, dimana dinyatakan sebagai berikut:

(1) Untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah desa dilakukan penataan desa.
(2) Penataan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk:
   a. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
   b. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
   c. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa;
   d. meningkatkan daya saing desa.

Pemerintah tidak menjelaskan lebih lanjut mengapa rumusan seperti ini yang diusulkan. Naskah Akademik RUU juga tidak memberikan elaborasi lebih lanjut tentang tujuan-tujuan dimaksud. Namun jika dicermati, poin-poin tujuan ini hampir sama dengan tujuan Penataan Daerah pada UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada UU No. 23/2014 itu dinyatakan, Penataan Daerah ditujukan untuk: (a) mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (b) mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; (c) mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; (d) meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan; (e) meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan (f) memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Rumusan yang disepakati dalam UU tidak jauh berbeda dengan rumusan yang diusulkan Pemerintah. Rumusan dalam UU merupakan penggabungan dua ayat dari rumusan yang diusulkan Pemerintah.

2.4.4 Tanggapan

Norma ini memang tidak memberikan mandat apapun kepada pemrakarsa penataan desa. Namun demikian, klausul ini

hendaknya tidak dinilai sebagai sekadar rumusan yang bersifat normatif. Dengan adanya norma ini, hendaknya pemrakarsa penataan desa dapat melakukan kajian terhadap dampak positif dari proses penataan desa. Pemrakarsa penataan mestinya dapat merumuskan argumentasi yang meyakinkan, bahwa dengan adanya penataan desa maka akan terwujud efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa, dan meningkatkan daya saing desa.

Berkaca pada pengalaman selama ini, para pemrakarsa pemekaran wilayah selalu berargumentasi bahwa pemekaran dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan meningkatan kesejahteraan penduduk setempat. Namun demikian, argumentasi ini seringkali tidak didukung dengan data-data yang relevan, sehingga seringkali pemekaran yang dilakukan justru tidak mencapai tujuan dimaksud. Temuan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada tahun 2008[1] menunjukkan, selama kurang lebih lima tahun pemekaran, kinerja pelayanan publik daerah otonomi baru belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Hal ini disebabkan karena pengelololaan dan penggunaan dana belum dijalankan secara efektif, tidak tersedianya tenaga layanan publik dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Kesejahteraan masyarakat juga sulit ditingkatkan, akibat dari pertumbuhan ekonomi yang rendah. Rendahnya pertumbuhan ekonomi ini disebabkan oleh keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia,

---

[1] Dapat dilihat pada “Laporan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah, 2001-2007”, yang dilakukan oleh Bappenas bekerjasama dengan UNDP pada tahun 2008.

serta rendahnya dukungan pemerintah untuk mendorong investasi publik.

Norma ini hendaknya dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi "berbasis dampak", dimana indikator penilaian didasarkan pada poin-poin sebagaimana dicantumkan dalam klausul ini. Evaluasi ini dapat membatalkan penataan desa yang telah ditetapkan. Jadi, pemerintah dapat membatalkan penetapan penataan desa jika dalam evaluasinya dihasilkan bahwa penataan desa tidak mencapai tujuan sebagaimana dimaksud.

2.5 Ruang Lingkup Penataan Desa

2.5.1 Pengantar

Pada bagian pendahuluan diatas telah disinggung sedikit tentang ruang lingkup penataan desa. Secara lebih lengkap tentang, ruang lingkup penataan desa sebagaimana dimaksud dalam UU Desa dicantumkan pada Pasal 7 ayat (4) . Uraian tentang maksud, prasyarat dan mekanisme tiap-tiap lingkup penataan desa diuraikan pada pasal-pasal selanjutnya.

2.5.2 Pasal

Pasal 7
(4) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pembentukan; b. penghapusan; c. penggabungan; d. perubahan status; dan e. penetapan Desa.

Penjelasan
Huruf a *Cukup jelas.* *Huruf b* *Cukup jelas.*
Huruf c *Cukup jelas.* *Huruf d* *Yang dimaksud dengan "perubahan status" adalah perubahan dari Desa menjadi kelurahan dan perubahan kelurahan menjadi Desa serta perubahan Desa Adat menjadi Desa.* *Huruf e* *Yang dimaksud dengan "penetapan Desa Adat" adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

2.5.3 Pembahasan di DPR

Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dalam rapat kerja dengan Pansus DPR pada 4 April 2012 secara tersirat menyatakan bahwa penataan desa merupakan proses pembentukan, pemekaran dan perubahan status kelurahan menjadi desa.

Dalam RUU Desa yang diusulkan, Pemerintah menyampaikan bahwa ruang lingkup penataan desa meliputi: (a) pembentukan desa; (b) penghapusan desa; (c) penggabungan desa; (d) perubahan status desa; dan (e) penyesuaian kelurahan.

Terhadap rumusan Pemerintah tersebut, Fraksi PPP sebagaimana tercantum dalam DIM berpendapat bahwa penataan desa harus dibagi menjadi Desa dan Desa Adat. Atas dasar ini,

maka Fraksi PPP mengusulkan rumusan baru pada tiap poin penataan. Setelah poin 'pembentukan desa', ada poin baru yaitu 'pengukuhan desa adat', setelah poin 'penggabungan desa' ada poin lagi tentang 'pengukuhan desa adat', dan setelah poin 'perubahan status desa', ada poin baru lagi yaitu 'perubahan status desa adat'.

Fraksi PDIP mengusulkan penambahan klausul baru yaitu "Klasifikasi Desa". Selanjutnya usulan FPDIP tersebut dirumuskan dalamrumusan sebagai berikut:

(1) Dalam rangka penataan desa, desa diklasifikasikan menjadi:
    a. desa adat;
    b. desa otonom;
    c. desa administratif.
(2) Pengklasifikasian desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Fraksi PDIP berpendapat bahwa rumusan tersebut merujuk pada Pasal 18B UUD 1945, yaitu, *pertama*, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. *Kedua*, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Jadi pada intinya, beberapa fraksi tersebut mengusulkan untuk memasukkan klausul tentang penataan terhadap desa adat.

Fraksi PKB mengusulkan ketentuan tentang "penyesuaian kelurahan" dihapus karena pemerintah tidak menguraikan mekanisme dan kriteria persyaratannya.

Melalui rapat Timus sampai pada 5 September 2013, rumusan tentang ruang lingkup penataan desa disepakati menjadi:

a. pembentukan;
b. penghapusan;
c. penggabungan; dan
d. perubahan status.

Dari kesepakatan Timus tersebut, rumusan kemudian disempurnakan dengan menambahkan satu poin tentang "penetapan desa" (poin e) .

Rumusan pemerintah terkait dengan ruang lingkup penataan desa hanya terfokus pada Desa. Sementara pada UU yang disahkan, penataan desa juga menyinggung tentang Desa Adat. Pada UU yang disahkan, dua poin terakhir yaitu poin d dan pon e menyinggung tentang Desa Adat. Disebutkan dalam penjelasan poin d, bahwa yang dimaksud perubahan status, selain perubahan Desa menjadi kelurahan atau sebaliknya, juga menyangkut perubahan Desa Adat menjadi desa. Pada penjelasan poin e tentang "penetapan Desa" dinyatakan, "Yang dimaksud dengan "penetapan Desa Adat" adalah penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang telah ada untuk yang pertama kali oleh Kabupaten/Kota menjadi Desa Adat dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota." Namun demikian, ketentuan lebih lanjut tentang pengaturan kedua poin tersebut tidak dicantumkan pada bagian ini, tetapi dijabarkan dalam Bab XIII UU Desa yaitu tentang Ketentuan Desa Adat.

2.5.4 Tanggapan

Ciri khusus yang membedakan ruang lingkup penataan desa pada UU Desa dan UU sebelumnya (UU No. 5/1979/, UU No.

22/1999 dan UU No. 32/2004) adalah adanya poin baru tentang penataan desa adat (poin d dan poin e). Pengaturan tentang desa adat dalam bagian penataan ini mengisyaratkan bahwa UU ini konsisten untuk mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang selama ini ada.

2.6 Prasyarat Penataan Desa

2.6.1 Pengantar

Sebagaimana telah disinggung di atas, penataan desa bukanlah hal yang mutlak. Penataan desa merupakan proses yang bersifat opsional, yang dapat dilakukan dengan memperhatikan prasyarat tertentu.

Uraian tentang persyaratan penataan desa pada bagian ini akan disampaikan per poin. Namun demikian, poin-poin dalam uraian ini sedikit berbeda dengan poin-poin yang tercantum dalam ruang lingkup penataan desa sebagaimana dinyatakan pada pasal 7 ayat (4). Mengacu pada pasal-pasal yang mengatur tentang persyaratan penataan desa (Pasal 8-12) , poin-poin yang akan diuraikan meliputi: (a) pembentukan Desa; (b) Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis; (c) penghapusan Desa; dan (d) penggabungan Desa; dan (e) perubahan status. Perubahan status dalam poin ini terbatas pada perubahan status Desa menjadi kelurahan atau sebaliknya. Sedangkan perubahan status Desa Adat menjadi Desa tidak diatur dalam bagian ini. Pada bagian ini juga tidak ada rincian pasal tentang penetapan Desa sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat 4 poin e.

Dari kelima poin yang disebutkan di atas, porsi uraian pasal yang mengatur tentang pembentukan Desa lebih besar jika dibandingkan dengan poin-poin lainnya.

2.6.2 Pembentukan Desa

2.6.2.1 Pengantar

Ketentuan yang ada dalam pasal 8 ini lebih banyak mengatur tentang pembentukan Desa baru. Pasal ini mengawali dengan ayat tentang pengertian pembentukan Desa. Pembentukan Desa sebagaimana dinyatakan pada Pasal 8 ayat (1) merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. Pada bagian penjelasan disampaikan bahwa pembentukan Desa dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; b) penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau c) penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Ayat 2 menekankan bahwa pembentukan Desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan enam aspek, yaitu: (1) prakarsa masyarakat desa; (2) asal usul; (3) adat istiadat; (4) kondisi sosial budaya masyarakat desa; (5) kemampuan desa; dan (6) potensi desa.

2.6.2.2 Pasal

Pasal 8
(1) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada. (2) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat Desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat Desa, serta kemampuan dan potensi Desa. (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:

a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
b. jumlah penduduk, yaitu:
   i. wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1. 200 (seribu dua ratus) kepala keluarga;
   ii. wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1. 000 (seribu) kepala keluarga;
   iii. wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
   iv. wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga;
   v. wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga;
   vi. wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga;
   vii. wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga;
   viii. wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan
   ix. wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.
c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;
d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;

g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Dalam wilayah Desa dibentuk dusun atau yang disebut dengan nama lain yang disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa.
5. Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui Desa persiapan.
6. Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk.
7. Desa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun.
8. Peningkatan status sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Penjelasan

Ayat (1)
Pembentukan Desa dapat berupa:
a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Ayat (2)
Cukup jelas.

Ayat (3)
Cukup jelas.

Ayat (4)
Cukup jelas.

Ayat (5)
Cukup jelas.

Ayat (6)
Cukup jelas.

Ayat (7)
Cukup jelas.

Ayat (8)
Cukup jelas.

2.6.2.3 Pembahasan di DPR

Dari dokumentasi yang tersedia dapat diketahui, klausul tentang persyaratan pembentukan desa ini tidak terlalu mengemuka dalam proses pembahasan. Secara prinsip, rumusan yang diusulkan Pemerintah hampir tidak ada penolakan dari fraksi-fraksi di DPR. Namun demikian terjadi beberapa perubahan rumusan pada saat disahkan menjadi UU.

Pada bagian awal tentang pembentukan desa, Pemerintah menyampaikan rumusan yang terdiri dari dua ayat sebagai berikut:

1. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud . . . merupakan tindakan mengadakan desa baru di luar desa yang ada.
2. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
    a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih;
    b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau
    c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

Mengacu pada catatan DIM, pada awalnya fraksi-fraksi sepakat dengan rumusan ini. Namun demikian pada akhirnya ayat (2) disepakati tidak dijadikan norma tetapi dimasukkan sebagai penjelasan dari ayat (1) .

Klausul pada ayat (2) UU tidak berubah dari rumusan yang diusulkan oleh Pemerintah. Namun demikian FPKB mengusulkan adanya tambahan pertimbangan dalam pembentukan desa, yaitu kondisi lingkungan, geografis dan daya dukung. Rumusan pada ayat 3 ini juga hampir sama dengan rumusan yang diusulkan oleh Pemerintah, kecuali hanya persyaratan yang terkait dengan jumlah penduduk sebagaimana tercantum pada huruf b. Terkait dengan persyaratan jumlah penduduk dalam pembentukan desa, Pemerintah mengusulkan rumusan sebagai berikut:

1. Jawa dan Bali paling sedikit 5. 000 jiwa atau 1. 250 kepala keluarga;
2. Sumatera paling sedikit 3. 000 jiwa atau 750 kepala keluarga;
3. Kalimantan dan Sulawesi paling sedikit 2. 500 jiwa atau 625 kepala keluarga; dan
4. Nusa Tenggara, Maluku, Papua paling sedikit 1. 000 jiwa atau 250 kepala keluarga.

Tidak diketahui secara pasti dasar pemikiran yang digunakan untuk mengusulkan rumusan ini. Dalam Naskah Akademik, meskipun di dalamnya memuat materi tentang penataan desa tetapi juga tidak menjelaskan tentang persyaratan jumlah penduduk ini, sehingga tidak dapat dinilai apakah jumlah penduduk tersebut sudah cukup ideal bagi desa baru? Fraksi-fraksi di DPR dalam DIM sepakat dengan rumusan ini. Rapat-rapat kerja Pansus juga tidak membahas hal ini. Namun dalam catatan RUU yang disepa-

kati hingga rapat Timus 3 Oktober 2013, rumusan tersebut telah berubah sesuai dengan rumusan pada UU yang disahkan, meskipun juga tidak ada catatan mengenai dasar pemikirannya.

Ayat (3) huruf c hingga g dalam UU masih sama dengan rumusan usulan Pemerintah. Tambahan pada huruf h merupakan hasil penyerapan dari usulan dari FPKB. Rumusan yang diusulkan oleh FPKB adalah, "Tersedianya alokasi dana desa dan dana untuk penghasilan tetap dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintahan Desa yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota". Rumusannya disempurnakan dan disepakati pada rapat Timus 5 September 2013.

Ayat (4) juga tidak ada perubahan dari rumusan yang diusulkan oleh Pemerintah. Yang cukup mengalami perubahan adalah rumusan pada ayat 5 hingga 8. Ayat-ayat ini tidak ada dalam RUU usulan Pemerintah. Dalam DIM fraksi-fraksi juga tidak mencantumkan ketentuan ini. Ayat 5-8 ini pada dasarnya mengatur tentang desa persiapan sebelum ditetapkan desa baru secara permanen. Rumusan baru muncul setelah rapat Timus pada 5 September 2013, dan masih menyisakan catatan bahwa kata "persiapan" masih belum disepakati sampai ada penyesuaian lebih lanjut. Jika memperhatikan UU No. 23/2014, konsep desa persiapan ini hampir sama dengan daerah persiapan dalam proses pemekaran daerah.

2.6.2.4 Tanggapan

Jika memperhatikan pengertiannya pada pasal 8 ayat (1)[2], pembentukan desa ini lebih mengarah pada pengertian tentang

---

[2] Pasal 8 (1): Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a merupakan tindakan mengadakan Desa baru di luar Desa yang ada.

pemekaran desa. Demikian juga memperhatikan persyaratan yang tercantum pada pasal 5-7[3] pembentukan desa sebagaimana dimaksud juga lebih dimaksudkan sebagai pemekaran desa. Namun jika memperhatikan penjelasannya[4], pembentukan desa juga dapat berupa penggabungan desa. Jika penggabungan desa dikategorikan sebagai pembentukan desa, agak sulit untuk mengimplementasikan pasal 5 hingga 7.

Misalnya Desa A dan Desa B akan bergabung, desa mana yang dimaksud sebagai desa induk?, apakah Desa A atau Desa B? lalu apa kriterianya suatu desa dapat ditetapkan sebagai desa induk?, jika kemudian Desa A dan Desa B bergabung menjadi Desa C, menurut ketentuan ini Desa C tidak dapat langsung ditetap-

---

[3] Pasal 5: Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota.

Pasal 6: (1) Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat.

(2) Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Pasal 7: (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa.

(2) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan hasil evaluasi tingkat perkembangan Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan: a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa; c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; d. meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa; dan; e. meningkatkan daya saing Desa.

(4) Penataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pembentukan; b. penghapusan; c. penggabungan; d. perubahan status; dan e. penetapan Desa.

[4] Penjelasan pasal 8 Ayat (1):

Pembentukan Desa dapat berupa: a. pemekaran dari 1 (satu) Desa menjadi 2 (dua) Desa atau lebih; b. penggabungan bagian Desa dari Desa yang bersanding menjadi 1 (satu) Desa; atau c. penggabungan beberapa Desa menjadi 1 (satu) Desa baru.

kan menjadi Desa, tetapi harus menjadi Desa Persiapan terlebih dahulu. Pada saat Desa C masih menjadi Desa Persiapan, apakah status Desa A dan Desa B masih tetap ada atau secara otomatis dihapus? Diperlukan ketentuan lebih lanjut untuk memperjelas dalam implementasinya kemudian.

2.6.3 Pembentukan Desa di Kawasan yang Bersifat Khusus dan Strategis

2.6.3.1 Pengantar

Pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis diatur pada pasal 13. Pasal ini terpisah dengan pasal 8 yang mengatur tentang persyaratan pembentukan desa. Karena bersifat pembentukan, maka penyajian pasal ini lebih di kedepankan, sehingga pembahasan pembentukan desa tersaji secara runut.

Pasal 13 ini tidak menjelaskan mengenai prasyarat tertentu untuk membentuk desa yang berada di kawasan yang bersifat khusus dan strategis, maka persyaratan dalam pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis sebagaimana dimaksud pada pasal 13 ini mengacu pada klausul umum yang mengatur persyaratan pembentukan desa, yaitu pasal 8.

2.6.3.2 Pasal

Pasal 13
Pemerintah memprakarsai pembentukan Desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis bagi kepentingan nasional.
Penjelasan

Yang dimaksud dengan "kawasan yang bersifat khusus dan strategis" seperti kawasan terluar dalam wilayah perbatasan antarnegara, program transmigrasi, dan program lain yang dianggap strategis.

2.6.3.3 Pembahasan di DPR

Klausul ini terdapat dalam RUU Desa yang diajukan oleh Pemerintah. Sebagian besar fraksi sepakat dengan rumusan ini. Hanya FPPP yang mengusulkan perlunya mekanisme pembentukan desa yang diprakarsai oleh Pemerintah. Mekanisme sebagaimana dimaksud adalah: a) adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat; b) masyarakat mengajukan usul kepada BPD atau Kepala Desa untuk disetujui dalam Musyawarah Desa; c) usulan masyarakat yang telah disetujui dalam Musyawarah Desa diajukan oleh Kepala Desa kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/kota melalui Camat; d) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengadakan pengkajian dan analisis terhadap kelayakan usulan pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada huruf c; dan e) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil pengkajian dan analisis sebagaimana dimaksud pada huruf d mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Desa Kepada DPRD Kabupaten/Kota guna mendapatkan persetujuan bersama.

2.6.3.4 Tanggapan

Jika dalam persyaratannya, klausul ini tidak memiliki kekhususan, tidak demikian dalam mekanisme pembentukannya. Mekanisme pembentukan desa kawasan khusus ini tidak mengikuti ketentuan umum sebagaimana diatur dalam pasal 14-17. Namun demikian, UU ini tidak mengatur secara spesifik ten-

tang mekanisme pembentukan desa kawasan khusus tersebut. Oleh karena itu, tidak jelas pula dasar hukum yang dijadikan sebagai acuan penetapannya. Jika mengacu pada kaidah umum, pembentukan desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota. Ketiadaan aturan tentang mekanisme tersebut secara otomatis memberikan diskresi bagi pemerintah.

Diskresi tersebut makin luas seiring dengan tidak adanya batasan yang jelas tentang apa yang dimaksud "kawasan yang bersifat khusus dan strategis" bagi kepentingan nasional. Pemerintah dapat memberikan penafsiran secara sepihak tentang kawasan yang bersifat khusus dan strategis tersebut. Pada bagian penjelasan klausul ini hanya memberikan contoh bukan batasan.

Diskresi pemerintah yang relatif luas ini hendaknya dapat dikelola dengan baik agar dalam implementasinya nanti dapat diselaraskan dengan aspirasi masyarakat setempat.

2.6.4 Penghapusan Desa

2.6.4.1 Pengantar

Klausul ini mengatur tentang Penghapusan Desa. Berdasarkan rumusannya, penghapusan desa dapat dilakukan jika ditemui salah satu atau dua alasan, yaitu 1) karena bencana alam; dan/atau 2) kepentingan program nasional yang strategis. Mekanismenya sendiri mengacu pada prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 14-17. Mengacu pada ketentuan tersebut, inisiatif penghapusan desa masih tetap berada di tangan pemerintah kabupaten/kota melalui penyusunan Rancangan Perda.

2.6.4.2 Pasal

Pasal 9
Desa dapat dihapus karena bencana alam dan/atau kepentingan program nasional yang strategis.
Penjelasan
Yang dimaksud dengan "program nasional yang strategis" adalah antara lain program pembuatan waduk atau bendungan yang meliputi seluruh wilayah Desa.

2.6.4.3 Pembahasan di DPR

Dalam RUU usulan Pemerintah, yang dimaksud dengan penghapusan desa adalah tindakan pencabutan status desa yang ada. Selanjutnya dinyatakan, desa yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dicantumkan dalam persyaratan pembentukan desa (Pasal 8 ayat 3) [5].

---

[5] Pasal 8 ayat (3) Pembentukan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:
a. batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
b. jumlah penduduk, yaitu: (1) wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga; (2) wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga; (3) wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga; (4) wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga; (5) wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga; (6) wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga; (7) wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga; (8) wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga; dan 9) wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga.

Fraksi-fraksi di DPR tidak memberikan masukan terhadap rumusan Pemerintah ini. Sebagaimana tercantum dalam DIM, seluruh fraksi sepakat dengan rumusan pemerintah tersebut. Namun demikian, setelah disahkan menjadi UU, rumusan ini hilang dan diganti dengan rumusan yang substansinya berbeda. Rumusan sebagaimana tercantum dalam UU ini merupakan hasil keputusan rapat Timus tanggal 5 September 2013.

Dengan rumusan sebagaimana yang tercantum dalam UU, maka klausul ini tidak dapat dijadikan dasar untuk mencabut status desa yang telah ada sebelumnya hanya karena tidak memenuhi persyaratan pembentukan desa. Berdasar pada klausul ini, maka desa hanya dapat dihapus jika memenuhi salah satu atau dua dari hal sebagaimana disebutkan dalam rumusan.

2.6.4.4 Tanggapan

Klausul ini masih kurang spesifik dalam memberikan alasan terhadap terjadinya proses penghapusan desa. **Bencana alam itu sendiri semestinya tidak serta merta menyebabkan suatu desa dapat dihapus. Namun, dampak dari bencana alam yang menyebabkan hilangnya wilayah desa secara permanenlah semestinya yang dapat dijadikan alasan bagi penghapusan**

---

c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
f. batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/ Walikota;
g. sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

desa. Misalnya, desa yang terendam air laut secara permanen karena tsunami. Namun desa yang terkena bencana alam seperti tanah longsor atau banjir bandang tidak serta merta dapat dihapus sepanjang desa tersebut dapat direkonstruksi.

Kedua, alasan tentang program nasional yang strategis juga memberikan diskresi yang relatif luas kepada pemerintah. Hal ini karena tidak ada batasan yang jelas tentang program nasional yang dimaksud. Pada bagian penjelasan pasal ini hanya disebutkan salah satu bentuk program nasional yang strategis yaitu waduk atau bendungan. Penjelasan ini tidak cukup dapat membatasi apa yang dimaksud dengan program nasional yang strategis tersebut.

Dalam kaitan dengan penghapusan desa, tidak diatur lebih lanjut tentang kompensasi bagi warga yang desanya dihapus. Kompensasi semestinya tidak hanya terbatas pada ganti rugi secara personal. Kompensasi yang diberikan semestinya dilakukan secara kolektif kepada seluruh warga, misalnya dengan penempatan lokasi baru untuk dijadikan sebagai desa baru. Relokasi secara kolektif ini diharapkan dapat mempertahankan kesatuan masyarakat yang selama ini terjalin, termasuk mempertahankan kohesi di antara mereka.

2.6.5 Penggabungan Desa

2.6.5.1 Pengantar

Mengacu pada pasal 8 ayat 1, penggabungan desa merupakan bagian dari pembentukan desa. Tetapi ternyata penggabungan desa diatur khusus dalam pasal 10. Dengan demikian maka persyaratan sebagaimana dimaksud dalam klausul ini mengacu pada persyaratan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 8.

2.6.5.2 Pasal

Pasal 10
Dua Desa atau lebih yang berbatasan dapat digabung menjadi Desa baru berdasarkan kesepakatan Desa yang bersangkutan dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini.
Penjelasan
Cukup jelas.

2.6.5.3 Pembahasan di DPR

Terkait dengan penggabungan desa, RUU Desa usulan Pemerintah memiliki rumusan, bahwa penggabungan desa dilaksanakan dengan ketentuan: (a) dua desa atau lebih yang berdampingan dalam satu kecamatan dapat digabung menjadi desa baru berdasarkan kesepakatan desa yang bersangkutan; dan (b) dua desa atau lebih yang berdampingan dapat bergabung menjadi desa berdasarkan kesepakatan desa yang bersangkutan.

Mengacu pada DIM, sebagian fraksi sepakat dengan rumusan ini. Pada pembahasan di tingkat Raker rumusan ini juga tidak dipersoalkan. Namun dalam draf RUU yang dibahas hingga tanggal 12 September 2013, rumusan berubah menjadi:

(1) Penggabungan atau pemekaran Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar Desa Adat.
(2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan atau pemekaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) .

Rumusan yang disepakati pada akhirnya hanya mengatur tentang desa saja karena pengaturan tentang penataan desa

adat diatur pada bab lain UU Desa ini. Rumusan yang disahkan menambahkan ketentuan persyaratan dalam penggabungan desa.

2.6.5.4 Tanggapan

Secara substansi, penggabungan desa merupakan bagian dari pembentukan desa sebagaimana diatur pada pasal 8. Sebab, pada penjelasan tentang pembentukan desa dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan desa salah satunya adalah penggabungan desa. Oleh karena itu, prasyarat sebagaimana dimaksud pada rumusan dalam klausul ini mengacu pada persyaratan yang diatur pada pasal 8.

Mengacu pada rumusan ini, poin penting basis pembentukan desa adalah kesepakatan desa yang bersangkutan. Namun demikian tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur tentang mekanisme kesepakatan dimaksud, serta dalam bentuk apa kesepakatan tersebut ditetapkan. Mengacu pada pasal 55 UU Desa, bahwa salah satu fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Sehingga, dalam konteks ini jika ada kesepakatan Desa untuk menggabungkan diri maka mekanisme kesepakatan yang kemungkinan bisa dilakukan adalah dengan melakukan musyawarah BPD antar Desa.

Terkait dengan mekanisme, penggabungan desa ini mengikuti kaidah sebagaimana diatur pasal 14-17. Mengacu pada ketentuan tersebut, penetapan penggabungan Desa didasarkan pada Perda Kabupaten/Kota.

2.6.6 Perubahan Status

2.6.6.1 Pengantar

Pengaturan tentang perubahan status dibagi menjadi dua, yaitu: (1) perubahan status desa menjadi kelurahan (Pasal 11); dan (2) perubahan kelurahan menjadi desa (Pasal 12) . Mekanisme penetapannya, sebagaimana diatur pada pasal 14 ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota.

2.6.6.2 Pasal

Pasal 11
(1) Desa dapat berubah status menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa melalui Musyawarah Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa. (2) Seluruh barang milik Desa dan sumber pendapatan Desa yang berubah menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi kekayaan/aset Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kelurahan tersebut dan pendanaan kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
Penjelasan
Ayat (1) *Cukup jelas.* *Ayat (2)* *Yang dimaksud dengan "menjadi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota" adalah termasuk untuk memberikan dana purnatugas (pesangon) bagi Kepala Desa dan perangkat Desa yang diberhentikan sebagai akibat perubahan status Desa menjadi kelurahan.*

Pasal 12
(1) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengubah status kelurahan menjadi Desa berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi persyaratan yang ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Kelurahan yang berubah status menjadi Desa, sarana dan prasarana menjadi milik Desa dan dikelola oleh Desa yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat Desa. (3) Pendanaan perubahan status kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
Penjelasan
Ayat (1) *Yang dimaksud dengan "mengubah status kelurahan menjadi Desa" adalah perubahan status kelurahan menjadi Desa atau kelurahan sebagian menjadi Desa dan sebagian tetap menjadi kelurahan. Hal tersebut dilakukan dalam jangka waktu tertentu untuk menyesuaikan adanya kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan.* *Ayat (2)* *Cukup jelas.* *Ayat (3)* *Cukup jelas.*

2.6.6.3 Pembahasan di DPR

Mengacu pada RUU yang diajukan Pemerintah, yang dimaksud dengan perubahan status adalah perubahan desa menjadi kelurahan, sedangkan perubahan kelurahan menjadi desa disebut sebagai "penyesuaian kelurahan".

Terhadap perubahan desa menjadi kelurahan, RUU versi Pemerintah mengajukan syarat sebagai berikut:

a. luas wilayah tidak berubah;
b. jumlah penduduk:
   1) Jawa dan Bali paling sedikit 6.000 jiwa atau 1.500 kepala keluarga;
   2) Luar Jawa dan Bali paling sedikit 3.000 jiwa atau 750 kepala keluarga;
c. prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai;
d. potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian;
e. kondisi sosial budaya masyarakat yang beranekaragam dan sekurang-kurangnya 70% (tujuh puluh per seratus) penduduknya mempunyai mata pencaharian non pertanian;
f. meningkatnya volume pelayanan masyarakat;
g. memiliki batas kelurahan yang dinyatakan dengan peta batas kelurahan; dan
h. tersedianya dana dari anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota untuk pendanaan penyelenggaraan kelurahan.

Persyaratan poin e mendapat perhatian Hary Priyono, wakil Kementerian Pertanian pada rapat RDPU tanggal 14 Juni 2012. Menurut Hary, ketentuan mengenai 70 persen penduduk yang mempunyai mata pencaharia non pertanian harus mengacu pada kriteria yang jelas. Menurutnya, pertanian tidak semata-mata hanya bercocok tanam. Dalam agribisnis, industri pengolahan produk-produk pertanian juga dapat dikategorikan sebagai mata pencaharian pertanian. Hary mempertanyakan apakah dengan klausul semacam itu menjadi seolah-olah penduduk yang tidak bercocok tanam termasuk memiliki mata pencaharian non-pertanian?

Lebih lanjut Harry menyampaikan:

> "Oleh sebab itu kami mohon kiranya point e ini perlu dihapus sajalah, karena pemahaman pertanian, 70% sekurang-kurangnya ini seolah-olah bukan kegiatan pertanian. Kalau misalnya dia bakulan, komoditi pertanian, kemudian dia mengolah dari nanas menjadi dodol, bukankah itu juga usaha pertanian?".

Sedangkan terkait dengan persyaratan tentang mata pencaharian, perwakilan dari Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara, Suryokoco Suryoputro, pada RDPU 24 Mei 2012 meyampaikan bahwa perlu ada satu kesepahaman tentang desa itu apa, kota itu apa. Menurutnya, mata pencaharian penduduk menjadi penting untuk menjadi acuan suatu wilayah disebut sebagai desa atau bukan.

Lebih lanjut Suryokoco menyampaikan:

> "Ketika kemudian akan menjadi kelurahan, ada aturannya bahwa minimal mereka sudah tidak lagi berprofesi sebagai petani atau buruh tani atau apapun, sekian persen, sehingga layak menjadi kelurahan, sehingga itu menjadi satu proses pelayanan administratif dan seterusnya. Oleh karenanya persyaratan untuk pembentukan desa, saya pikir itu perlu menjadi catatan dan kami usulkan untuk sekurang-kurangnya 50% penduduk bermata pencaharian pertanian".

Sedangkan dalam DIM sebenarnya fraksi-fraksi DPR tidak memberikan tanggapan terhadap persyaratan perubahan status ini. Namun demikian pada UU yang disahkan, rumusan ini sudah tidak ada lagi. Sehingga secara normatif, tidak ada persyaratan khusus dalam perubahan desa menjadi kelurahan selain adanya prakarsa Pemerintah Desa dan BPD melalui Musyawarah Desa. Mengacu pada proses pembahasan, tidak diketahui secara persis terkait dengan perubahan ini.

Terkait dengan perubahan status desa menjadi kelurahan, RUU Pemerintah tidak merumuskan klausul tentang persyaratan. Di sana hanya dinyatakan bahwa perubahan status kelurahan menjadi desa dilaksanakan berdasarkan prakarsa masyarakat dan memenuhi karakteristik persyaratan yang ditentukan. Fraksi-fraksi di DPR dalam DIM yang dirumuskan menyatakan sepakat dengan rumusan usulan Pemerintah ini. Namun demikian terdapat perubahan substansi dari klausul tersebut setelah disahkan. Rumusan dalam UU yang disahkan menjadi lebih pasti, karena persyaratan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.6.6.4 Tanggapan

Mengacu pada rumusan pada pasal 11 dan 12 ini ada perbedaan prinsip antara perubahan status desa menjadi kelurahan dan perubahan status kelurahan menjadi desa. Pada perubahan status yang pertama, basis pelaksanaannya adalah prakarsa Pemerintah Desa dan BPD melalui Musdes (Musyawarah Desa) [6]. Ketentuan ini secara tersirat memberikan pengertian bahwa kewenangan untuk mengubah status memang sepenuhnya dimiliki Desa. Dari prakarsa inilah kemudian dilanjutkan dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam UU ini (Pasal 14-17) . Sedangkan pada perubahan status yang ke dua, dimaknai bahwa basis pelaksanaannya berdasar pada inisiatif Pemerintah Kabupaten/Kota. Dari rumusan ini tampak bahwa kelurahan sebagai

---

[6] Ketentuan Umum Undang-Undang Desa:
"Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis".

wilayah administrasi perpanjangan kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan status. Dengan mengacu pada kedua pasal ini (11 dan 12) sudah dapat terlihat tentang perbedaan kedudukan dan kewenangan antara desa dan kelurahan.

Perbedaan lain, pada perubahan status desa menjadi kelurahan tidak diatur tentang kriteria tertentu sebagai persyaratannya. Sedangkan pada perubahan status kelurahan menjadi desa terdapat persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Perbedaan rumusan ini memunculkan kesan bahwa mengubah status desa menjadi kelurahan lebih mudah dibandingkan dengan sebaliknya.

2.7 Mekanisme Penataan Desa

2.7.1 Pengantar

Bagian ini merupakan pasal-pasal yang menguraikan tentang prosedur atau mekanisme penetapan penataan desa. Pasal 14 menguraikan tentang ruang lingkup penataan desa. Penataan desa yang diatur dengan mekanisme ini adalah bentuk-bentuk penataan desa sebagaimana dimaksud pasal 8 (pembentukan desa), pasal 9 (penghapusan desa), pasal 10 (penggabungan desa), pasal 11 (perubahahan desa menjadi kelurahan) dan pasal 12 (perubahan kelurahan menjadi desa). Pembentukan desa pada kawasan khusus sebagaimana dimaksud pada pasal 13 berada di luar ketentuan tentang mekanisme ini.

2.7.2 Pasal

Pasal 14
Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
Penjelasan
Cukup jelas.
Pasal 15
(1) Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diajukan kepada Gubernur. (2) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan urgensi, kepentingan nasional, kepentingan daerah, kepentingan masyarakat Desa, dan/atau peraturan perundang-undangan.
Penjelasan
Cukup Jelas
Pasal 16
(1) Gubernur menyatakan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 paling lama 20 (dua puluh) hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah.

<table>
<tr><td>

. (2) Dalam hal Gubernur memberikan persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan dan penetapan menjadi Peraturan Daerah paling lama 20 (dua puluh) hari
(3) Dalam hal Gubernur menolak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak dapat disahkan dan tidak dapat diajukan kembali dalam waktu 5 (lima) tahun setelah penolakan oleh Gubernur.
(4) Dalam hal Gubernur tidak memberikan persetujuan atau tidak memberikan penolakan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam Pasal 15 dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati/Walikota dapat mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut serta sekretaris daerah mengundangkannya dalam Lembaran Daerah.
(5) Dalam hal Bupati/Walikota tidak menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari setelah tanggal persetujuan Gubernur dinyatakan berlaku dengan sendirinya.
</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
<tr><td align="center">Pasal 17</td></tr>
<tr><td>
(1) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari Gubernur dan kode Desa dari Menteri.
(2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai lampiran peta batas wilayah Desa.
</td></tr>
</table>

Penjelasan
Ayat (1) *Cukup jelas.* *Ayat (2)* *Pembuatan peta batas wilayah Desa harus menyertakan instansi teknis terkait.*

2.7.3 Pembahasan di DPR

Pemerintah mengusulkan agar ketentuan lebih lanjut tentang penataan desa diatur dengan peraturan pemerintah. DIM fraksi DPR menyepakati usulan ini, namun seiring dengan rapat-rapat pembahasan, ketentuan tentang penataan desa diarahkan untuk dimasukkan ke dalam klausul-klausul pada UU. Pembahasan rapat Timus hingga 3 Oktober 2013 telah menghasilkan rumusan tentang mekanisme penataan desa. Rumusan sebagaimana dimaksud secara substansi sama dengan rumusan yang disahkan menjadi UU. Perbedaannya, pada rumusan hasil Timus ini memasukkan perubahan status desa adat menjadi desa.

Dalam merumuskan klausul mekanisme penetapan Perda ini, Timus mengadopsi rumusan pada Pasal 185 UU No. 32/2004 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

2.7.4 Tanggapan

Mekanisme yang diatur dalam Pasal 14-17 ini telah dapat menggambarkan proses penetapan desa secara berjenjang dari pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi dan pemerin-

tah pusat. Jika mengacu pada klausul ini maka proses penataan desa akan terkoordinasikan antara pemerintah pusat dan daerah, baik terkait dengan prosedur maupun data. Praktik yang dijalankan sebelumnya, sebagaimana seringkali dilansir oleh Kemendagri, proses pemekaran desa yang dilakukan terkesan tak terkendali. Pemerintah daerah tidak pernah melaporkan desa pemekaran kepada Kemendagri, sehingga Kemendagri tidak mengetahui data desa yang dimekarkan. Selain itu, desa pemekaran juga tidak mendapatkan kode desa dari Mendagri[7].

2.8 Penutup

UU Desa telah mengatur secara rinci Penataan Desapada Bab III yang berjumlah 11 pasal yang diuraikan menjadi beberapa tema dan sub tema yang terdiri dari: 1) Pemerintah Sebagai Subyek Penataan Desa; 2) Evaluasi sebagai Basis Penataan Desa; 3) Tujuan Penataan Desa; 4) Ruang Lingkup Penataan Desa; 5) Prasyarat dalam Penataan Desa; dan 6) Mekanisme Penataan Desa. Pengaturan ini telah memperjelas desa sebagai subjek pembangunan, dimana desa pemerintahan terkecil dan dekat dengan masyarakat diharapkan banyak memberikan manfaat bagi masyarakatnya.

Proses penataan desa harus berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah diatasnya, sebagaimana terdapat dalam rumusan pasal 7 ayat (1) . Hasil evaluasi yang dilakukan sebagai landasan dalam melakukan penataan desa yang meliputi,: (a) pembentukan desa; (b) Pembentukan desa di kawasan yang bersifat khusus dan strategis; (c) penghapusan desa; dan

---

[7] http://old.setkab.go.id/berita-5485-hingga-oktober-2014-pemerintah-stop-pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan.html diakses pada 28 Maret 2015

(d) penggabungan desa; dan (e) perubahan status. Penataan ini diharapkan dapat mempercepat proses terwujudnya desa yang sebagaimana diharapkan oleh pasa 7 ayat 3 yang menjelaskan tentang tujuan dari pengaturan desa.

Beberapa rumusan pasal dalam klaster ini tidak banyak perdebatan saat pembahasan di DPR. Namun jika dilihat dari pasal-pasal yang ada, pemerintah perlu mempersiapkan mekanisme evaluasi untuk melakukan penataan desa, sehingga memudahkan bagi pelaksana UU ini dalam memacu kinerjanya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

3 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Peraturan Desa

3.1 Pendahuluan

Pemerintahan dalam pengertian yang sempit ialah segala aktivitas, tugas, fungsi, dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga yang berwenang mengelola dan mengatur jalannya sistem pemerintahan negara untuk mencapai tujuan negara. Hirarki pemerintahan di Indonesia mulai dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai desa. Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan desa mulai coba diseragamkan lewat UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa, dan kemudian diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah.

Desa dengan segenap atribut pemerintahannya adalah arena yang berhadapan langsung dengan rakyat. Pemerintahan desa adalah sentra kekuasaan politik lokal yang dipersonifikasi lewat Kepala Desadan perangkatnya. Posisi pemerintahan desa juga sangat penting, mengingat mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan.

Pada prakteknya sistem pemerintahan Desa di Indonesia tidak seragam. Adanya gampong di Aceh, nagari di Sumatera Barat, marga di Palembang, dan banjar di Bali memperlihatkan warna lain pemerintahan desa. Upaya penyeragaman itu akhir-

nya membuat desa tidak mandiri. Kini, lewat UU Desa, pemerintah dan DPR berupaya mengembalikan kemandirian Desa dan pengakuan terhadap Desa berdasarkan asal usul. Di dalam UU Desa (UU No. 6 Tahun 2014), materi tentang pemerintahan desa terutama diatur pada pasal 23-66.

3.2 Lingkup dan Asas

3.2.1 Pengantar

Dalam konsepsi UU No. 32 Tahun 2004, khususnya pasal 200, pemerintahan Desa adalah bagian dari pemerintahan daerah kabupaten/kota. Namun UU itu dan UU No. 5/1979, tak memberikan penjelasan apa sebenarnya yang dimaksud dengan pemerintahan Desa. Hal berbeda terlihat dari UU Desa yang sudah memberikan definisi tentang pemerintahan Desa. Pemerintah Desa pada dasarnya lebih merujuk pada organ, sedangkan pemerintahan desa lebih merujuk pada fungsi.[1] Pemerintahan Desa mencakup fungsi regulasi/kebijakan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan.

Undang-Undang Desa memperjelas asas penyelenggaraan pemerintahan Desa yang menjadi prinsip/nilai dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Desa. Asas itu dijelaskan dalam pasal berbeda yang terdapat dalam Bab V tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Banyaknya pasal yang mengatur tentang pemerintah Desa dapat dipahami karena pemerintah Desa menjadi representasi penyelenggara urusan pemerintahan (*top-down*) sekaligus menjembatani kepentingan masyarakat setempat (*bottom up*).

---

[1] Bhenyamin Hossein. *Op.cit*.

3.2.2 Pasal

Pasal 1 angka 2
Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 1 angka 3
Pemerintah Desa adalah Kepala Desaatau yang disebut dengan nama lain dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
Penjelasan
Cukup jelas

Penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam konteks ini meliputi Desa dan Desa Adat. Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau dengan sebutan lain dan perangkat desa. Pengaturan mengenai lingkup dan asas dirumuskan dalam Pasal 23-25 berikut:

Pasal 23
Pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 24
Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas: a. Kepastian hukum; b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; c. Tertib kepentingan umum;

d. Keterbukaan; e. Proporsionalitas f. Profesionalitas g. Akuntabilitas h. Efektivitas dan efisiensi i. Kearifan lokal; j. Keberagaman; dan k. Partisipatif.
Penjelasan
a. Kepastian hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa. *b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan; yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara pemerintahan desa.* *c. Tertib kepentingan umum; yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.* *d. Keterbukaan; yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan.* *e. Proporsionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.* *f. Profesionalitas; yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.* *g. Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai peraturan perundang-undangan.* *h. Efektivitas dan efisiensi. Efektif berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Efisien berarti setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.*

i.	*Kearifan lokal; mengandung arti bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.*
j.	*Keberagaman; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa tidak boleh mendiskriminasi kelompok tertentu.*
k.	*Partisipatif; berarti penyelenggaraan pemerintahan desa mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.*

Pasal 25
Pemerintah desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah Kepala Desaatau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain.
Penjelasan
Penyebutan nama lain untuk Kepala Desa dan perangkat desa dapat menggunakan penyebutan di daerah masing-masing.

Konstruksi pemerintahan Desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan. Penjelasan Umum Undang-Undang ini menyebutkan secara tegas: "Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat".

3.2.2 Pembahasan Di DPR

Argumentasi pengaturan tentang pemerintahan Desa dan asas-asasnya dirumuskan panjang lebar dalam Naskah Akademik RUU Desa. Disebutkan antara lain bahwa Desa sebagai miniatur negara Indonesia menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Pemerintahan Desa mempunyai organisasi dan

birokrasi yang sederhana. Birokrat desa yang disebut dengan perangkat desa membantu Kepala Desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Saat menyampaikan Keterangan Pemerintah atas RUU Desa, 2 April 2012, Menteri Dalam Negeri menyinggung apa saja yang diatur dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Gamawan mengatakan:

> *"Substansi mengenai penyelenggara pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas, wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa; larangan bagi Kepala Desa; pemberhentian dan pemilihan Kepala Desa, tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa".*

Pemerintahan desa menjadi salah satu hal yang mendapat perhatian utama bagi DPR/DPD saat menyampaikan pendapat mini atas naskah RUU tentang Desa. Bahkan saat awal-awal pembahasan bersama, pertanyaan penting yang dikemukakan oleh Ketua Pansus RUU Desa kepada pemerintah adalah tentang kedudukan desa di hadapan negara (pemerintah).

DPR/DPD menginginkan pemerintahan desa yang kuat sebagai implikasi pengaturan diri sendiri. Mewakili DPD, Jacob Jack Ospara menegaskan:

> *"Pemerintahan desa yang kuat bukan dalam pengertian bentuk pemerintahan yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), namun bentuk pemerintahan desa dengan tata pemerintahan yang demokratis yang dikontrol (check and balances) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa/Badan Musyawarah serta elemen masyarakat setempat".*

Para pembentuk UU Desa menginginkan gambaran Desa yang modern dan pengelolaannya profesional di satu sisi, dan

tetap mempertahankan nilai-nilai tradisional di sisi lain. Pandangan Fraksi PPP seperti disampaikan A. W. Thalib merepresentasikan harapan itu:

> *"Dalam pandangan Fraksi PPP, sebagaimana draft RUU Desa bahwa tujuan pengaturan dalam RUU tersebut mencakup 5 (lima) hal yaitu...kedua, keinginan membentuk pemerintan desa yang modern, yaitu profesional, efisien dan efektif, terbuka dan bertanggung jawab. Pada sisi lain, desa tetap memelihara sistem nilai lokal tetapi di sisi lainnya desa harus mampu mengikuti arah perkembangan zaman".*

Mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan Desa, naskah RUU antara lain merumuskan bahwa '*Dalam pelaksanaan tugasnya, pemerintah desa berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara'* yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Jumlah asas ini telah berkembang dari tujuh asas yang disebut dalam Naskah Akademik yaitu asas kepastian hukum, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Rasio pengaturan asas penyelenggaraan pemerintahan diuraikan dalam Naskah Akademik, yaitu:

> *"Sebagai konsekuensi pilihan desa yang beragam, maka pengaturan tentang kelembagaan dan penyelenggaraan pemerintahan desa dibuat beragam juga pilihannya. Namun demikian UU ini perlu merumuskan standar norma yang bisa dipakai sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa".*

3.2.4 Tanggapan

UU Desa mengatur dan membedakan asas pengaturan Desa (pasal 3) dan asas penyelenggaraan pemerintahan Desa. Seperti

disebutkan dalam Naskah Akademik, asas penyelenggaraan pemerintahan Desa dibuat sebagai standar norma yang bisa dipakai dalam iklim keberagaman penyelenggaraan pemerintahan desa. Prinsip keberagaman itu memang diakomodasi baik dalam pengaturan desa maupun penyelenggaraan pemerintahan Desa meskipun dalam konteks berbeda. Dalam pengaturan Desa, asas keberagaman itu mengandung arti pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, keberagaman itu mengandung arti penyelenggaraan pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Konsep keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa bisa ditarik ke dalam landasan konstitusional. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan 'setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya'. Larangan melakukan diskriminasi itu juga kemudian dituangkan antara lain dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Pada tataran normatif, larangan berlaku diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa itu dituangkan dalam ketentuan yang memungkinkan setiap warga negara dipilih menjadi atau memilih pemerintah Desa. Pasal 68 UU Desa mengatur sejumlah norma yang memberi hak kepada semua warga desa untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil, punya hak menyampaikan saran dan berpartisipasi, serta mendapatkan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pengaturan hak-hak masyarakat desa di satu sisi, dan pengaturan kaedah norma bagi pemerintah Desa di sisi lain dimaksudkan agar terselenggara tata pemerintahan Desa yang baik. Demi mencapai tujuan itu, penyelenggaraan pemerintahan Desa harus didasarkan pada asas-asas yang sudah diterima secara umum. Undang-Undang ini hanya mengatur sebagian kecil saja asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik karena faktanya, baik dalam doktrin maupun yurisprudensi, asas-asas umum pemerintahan yang baik itu telah berkembang.[2]

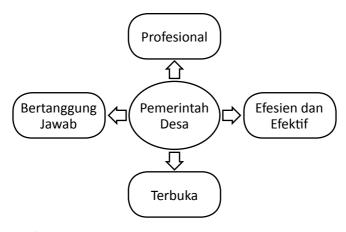
Sebagian besar dari asas tersebut sebenarnya sudah termuat dalam UU No. 32/2004. Hanya asas kearifan lokal, asas keberagaman, dan asas partisipatif yang benar-benar baru dalam UU Desa. Kearifan lokal mengandung arti bahwa dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa. Evaluasi Peraturan Desa (Perdes), pembentukan Desa, dan pemberian wewenang dan kewajiban pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa. Sedangkan asas partisipasi dirumuskan dalam banyak peraturan perundang-undangan.

Sebagai pengakuan terhadap prinsip keberagaman, UU Desa mengizinkan Desa menggunakan sebutan selain Kepala Desa, sesuai dengan bahasa dan adat istiadat setempat. Desa adat tertentu bisa saja menggunakan sebutan lokal, tetapi kedudukan yang bersangkutan tetap sebagai Kepala Desa. Apalagi Pasal 111 ayat (2) UU Desa sudah menegaskan ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk desa adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang desa adat. Seberagam apapun pemerin-

---

[2] Lihat Safri Nugraha dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS), 2007, hal. 52-76.

tahan Desa, UU Desa sudah menggariskan bahwa pemerintahan desa tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bingkai ini dirumuskan dalam norma kewajiban dan sumpah para penyelenggara pemerintahan desa.

Adapun karakter atau sifat pemerintahan Desa yang hendak dituju lewat pengaturan UU Desa dapat digambarkan pada bagan berikut.

Sumber:
Dirangkumdari Penjelasan Umum UU Desa

Konstruksi pemerintahan desa yang dianut dalam UU Desa adalah konstruksi gabungan, yakni konstruksi yang timbul akibat pertarungan pandangan antara DPR/DPD dan pemerintah mengenai basis konstitusional yang dipakai. Pansus RUU Desa meminta Pasal 18B ayat (2) yang dikedepankan, sedangkan delegasi Pemerintah menginginkan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 yang didahulukan. Jika Pasal 18B ayat (2) dikedepankan maka bobot desa sebagai komunitas akan lebih dominan. Sebaliknya, jika Pasal 18 ayat (7) yang didahulukan maka desa sebagai su-

bordinasi pemerintahan kabupaten/kota akan lebih dominan. Konstruksi gabungan ini dapat dibaca dalam Penjelasan Umum UU Desa: "Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah desa ditata sedemikian rupa menjadi desa dan desa adat".[3]

3.3 Kepala Desa

3.3.1 Pengantar

Kepala Desa adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintah desa. Unsur lain adalah Perangkat Desa. Dalam UU Desa, setidaknya ada 22 pasal yang mengatur tentang Kepala Desa, dengan beragam aspek yang diatur antara lain: (i) tugas, hak, dan wewenang Kepala Desa; (ii) akuntabilitas Kepala Desa; (iii) larangan bagi Kepala Desa (iv) pemilihan Kepala Desa; dan (v) pemberhentian Kepala Desa.

Kepala Desa adalah organ utama pemerintahan desa yang memiliki tugas dan, hak, dan wewenang sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 26 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berikut ini. Tema ini akan menjelaskan, satu persatu aspek yang berkaitan dengan Kepala Desa.

---

[3] Bito Wikantosa,'Catatan Terhadap Dokumen Naskah Anotasi Hukum UU Desa tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa', dalam FGD di Kantor PATTIRO Jakarta.

3.3.2 Tugas, Hak, dan Wewenang

3.3.2.1 Pengantar

Secara eksplisit Pasal 26 ayat (1) mengatur empat tugas utamaKepala Desayaitu: (i) Menyelenggarakan pemerintahan desa, (ii) Melaksanakan pembangunan desa, (iii) Melaksanakan pembinaan masyarakat desa; dan, (iv) Memberdayakan masyarakat desa. Dengan tugas yang diberikan, Kepala Desa diharapkan bisa membawa desa ke arah yang diharapkan oleh UU ini.

3.3.2.3 Pasal

Pasal 26
Ayat (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
Penjelasan
Cukup jelas
Ayat (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang: a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. b. Mengangkat dan memberhentikan Kepala Desa. c. Memegang kekuasaaan pengelolaan keuangan dan aset desa. d. Menetapkan peraturan desa. e. Menetapkan anggaran dan pendapatan belanja desa. f. Membina kehidupan masyarakat desa g. Membina ketentramana dan ketertiban masyarakat desa h. Membina dan meningkatkan perekonimian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran desa. i. Mengembangkan sumber pendapatan desa.

j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. l. Memanfaatkan teknologi tepat guna. m. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. n. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Penjelasan
Cukup jelas
Ayat (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak: a. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa. b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan. d. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan e. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.
Penjelasan
Semua cukup Jelas kecuali Huruf c. Jaminan kesehatan yang diberikan kepadaKepala Desadiintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban: a. Memegang teguh mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika. b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa; d. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; f. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; g. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa; h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; i. Mengelola keuangan dan aset desa; j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa; k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa; l. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa; m. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa; n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa; o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan memberikan informasi kepada masyarakat Desa; dan p. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.
Penjelasan
Cukup jelas

3.3.2.3 Pembahasan di DPR

Pembahasan tentang Kepala Desa masuk di dalam rumusan Naskah Akademik RUU Desa. Disebutkan dalam Naskah Akademik, desa menjadi arena politik terdekat bagi relasi antara masyarakat dengan perangkat desa yang menjadi pemegang kekuasaan. Karena desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka Kepala Desa merupakan personifikasi dan representasi pemerintah desa. Tugas penting pemerintah desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Di dalam DIM (Oktober 2012), pengaturan Kepala Desa masuk dalam Bagian Pemerintahan Desa, terdiri dari 19 Pasal (Pasal 22-40). Pengaturan tentang pemilihan Kepala Desa, pemberhentian Kepala Desa, BPD, dan Musyawarah Desa diatur dalam Bab tersendiri. Akan tetapi dalam UU Desa, pengaturan Pemerintahan Desa menjadi 42 pasal yang menggabungkan pengaturan tentang pemilihan Kepala Desa, pemberhentian Kepala Desa, BPD, dan Musyawarah Desa dalam satu bab, yaitu Bab V Penyelenggaraan Pemerintah Desa.

Dalam proses pembahasan RUU di DPR, rumusan tentang Kepala Desa tidak banyak mengalami perubahan. Perubahan hanya berkisar pada penggantian istilah, perubahan nomor pasal, dan ada sedikit usulan penambahan pasal. Tidak ada perdebatan yang cukup signifikan dalam pembahasan Kepala Desa oleh fraksi-fraksi. Hanya ada beberapa point saja yang menjadi perdebatan, yaitu:

a) **Wewenang Kepala Desa mengangkat dan memberhentikan perangkat desa (pasal 26 ayat (2) huruf c)**. Dalam rumusan RUU, mengangkat dan memberhentikan perangkat desa menjadi hak Kepala Desa, bukan wewenang Kepala Desa. Akan tetapi, dalam UU ini hak Kepala Desa hanya mengusulkan

pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa kepada Camat. Perdebatan masalah ini ada pada apakah pemberhentian dan pengangkatan perangkat desa harus disampaikan kepada Camat? Sebagian besar fraksi setuju, tetapi Fraksi FPP menyatakan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa haruslah menjadi hak mutlak dari seorang Kepala Desa, agar Kepala Desa dapat memilih perangkat desa yang berkompeten dan mampu bekerjasama. Meskipun sebetulnya hal ini tidak bisa dilepaskan dengan kemungkinan adanya nepotisme dalam pengangkatan perangkat desa. Fraksi FPD mengusulkan perlunya dasar hukum yang dipegang oleh Kepala Desa ketika ia memberhentikan perangkat desa. Hal ini untuk menghindari kesewenang-wenangan Kepala Desa, misalnya hanya karena persoalan perbedaan pendapat.

Dalam RDPU yang digelar pada tanggal 10 Oktober 2012, H Anwar Maksum dari Forum Wali Nagari Sumatera Barat (Forwana Sumbar) memberikan pandangannya bahwa kewenangan Kepala Desa dalam mengangkat dan memberhentikan perangkat desa telah diamputasi oleh RUU desa. Hal ini jelas bertentangan dengan kedudukan desa sebagai *self company community* yang diakui oleh RUU ini. Oleh karena itu, Forwana merekomendasikan pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa menjadi kewenangannya Kepala Desa, bukan kewenangan Camat berdasarkan usulan Kepala Desa. Untuk menghindari kesewenang-wenangan Kepala Desa, maka perlu diatur tata cara pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa melalui PP.

b) **Wewenang Kepala Desa dalam menetapkan Perdes (pasal 26 ayat (2) huruf d)**. Di dalam RUU salah satu kewenangan Kepala Desa adalah menetapkan Peraturan Desa setelah di-

musyawarahkan bersama dengan BPD. Fraksi FPD dan FPPP mengusulkan penetapan Perdes oleh Kepala Desa dilakukan setelah dimusyawarahkan dan disepakati bersama dengan BPD. Alasannya bahwa BPD merupakan representasi masyarakat desa, maka kebijakan dan keputusan Kepala Desa harus mendapat persetujuan BPD. Dalam UU Desa, usulan ini tidak masuk. Akan tetapi pasal 55, menyebutkan salah satu fungsi BPD adalah membahas dan menyepakati rancangan Perdes bersama Kepala Desa.

Pada rapat kerja Pansus tanggal 11 Desember 2013, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI memberikan pandangannya di dalam Pendapat Mini DPD terhadap RUU Desa mengenai perlunya pengaturan yang memberi kewenangan kepada lembaga kemasyarakatan untuk menyelesaikan pertikaian antar warga. Kewenangan komunitas tersebut berbeda dengan berbagai kewenangan pembinaan ketertiban dan ketenteraman oleh Desa atau kewenangan penyelesaian sengketa masyarakat oleh Kepala Desa yang merupakan perangkat birokrasi. Hal ini dimaksudkan agar permasalahan pelanggaran hukum ringan yang melibatkan warga dapat diselesaikan di level komunitas.

3.3.2.4 Tanggapan

Kepala Desa merupakan representasi pemerintah desa. Ia menjadi aktor penting dalam pembangunan desa. Oleh karena itu, tugas, wewenang dan tanggungjawab Kepala Desa diatur secara detail dalam UU Desa. Semangat UU Desa menempatkan Kepala Desa bukan kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Kepala Desa harus mengakar dengan masyarakat, melindungi, mengayomi, dan melayani ma-

syarakat. Tugas Kepala Desa bukan sekadar menyelenggarakan pemerintahan desa, tetapi ia juga melakukan pemberdayaan kepada masyarakat desa.

Dilihat dari konstruksi gabungan pemerintahan desa, sebagaimana disebut dalam Penjelasan Umum UU Desa, Kepala Desa menempati posisi sentral. Namun posisi sentral ini bukan tanpa tantangan jika dihubungkan dengan tugas, hak dan kewenangan yang dimilikinya. Misalnya, jika terjadi benturan kepentingan antara masyarakat desa dengan pemerintah kabupaten/kota, bagaimana Kepala Desa menempatkan posisi yang ideal? Apakah ia lebih memihak masyarakat desa atau sebaliknya?

Tugas Kepala Desa dalam UU Desa diatur dalam pasal 26 ayat (1) disebutkan: *"Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa".*

UU Desa ingin membedakan antara tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab Kepala Desa. Karena itu, dalam UU Desa pengaturan mengenai tugas, wewenang, hak, dan kewajiban Kepala Desa diatur secara detail. Hal ini berbeda dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggabungkan tugas dan kewajiban Kepala Desa diatur dalam satu pasal (pasal 101). Di UU No. 22/1999, terdapat 6 tugas dan kewajiban Kepala Desa, yaitu: (1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa; (2) membina kehidupan masyarakat desa; (3) membina perekonomian desa; (4) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa; 5) mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan (6) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya. Beberapa tugas Kepala Desa yang ada dalam UU No. 22/1999 menjadi kewenangan Kepala Desa dalam UU Desa.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22/1999 tidak mengatur secara detail mengenai pengaturan tentang Kepala Desa Pasal 208 menyebutkan: *"Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah".* Tetapi, pengaturan lebih jauh tentang tugas dan kewajiban Kepala Desa dapat dilihat dalam PP No. 72/2005 tentang Desa.

Wewenang Kepala Desa yang ada dalam UU Desa (pasal 26 ayat 2) dapat dibagi dalam empat fungsi, yaitu:

a. *Fungsi pemerintahan*, meliputi: (i) memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa; (ii) mengangkat dan memberhentikan perangkat desa; (iii) memegang kekuasaaan pengelolaan keuangan dan aset desa; (iv) pemanfaatan teknologi tepat guna; dan (v) mengkordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. Dua kewenangan terakhir ini sebetulnya menjadi cara Kepala Desa dalam penyelenggaraan pembangunan desa yang harus dilakukan secara partisipatif dan memanfaatkan teknologi tepat guna.
b. *Fungsi regulasi*, meliputi (i) menetapkan APB Desa; dan (ii) menetapkan Perdes. Dalam melaksanakan kedua wewenang ini, Kepala Desa tidak bisa menetapkan sendiri APB Desa dan Perdes. Pembahasan dan penetapan Perdes dilakukan bersama dengan BPD (pasal 55 dan 69 UU Desa).
c. *Fungsi ekonomi*, meliputi: (i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; dan (ii) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa.
d. *Fungsi sosial*, meliputi: (i) membina kehidupan masyarakat Desa; (ii) mengembangkan kehidupan sosial budaya masya-

rakat Desa; dan (iii) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa.

Belasan kewenangan Kepala Desa dalam pasal 26 ayat (2) telah mendukung visi UU Desa yang ingin menciptakan desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Akan tetapi, ini sangat tergantung dari kinerja Kepala Desa itu sendiri. Sejauhmana ia dapat menggerakkan, memotivasi, berkomunikasi, merencanakan, dan melaksanakan pembangunan yang ada di lingkungannya. Oleh karena itu, kapasitas menjadi penting dimiliki oleh seorang Kepala Desa. Sayangnya, kapasitas Kepala Desa maupun perangkat desa tidak menjadi perhatian UU ini. Pasal 26 ayat (3) tentang hak Kepala Desa disebutkan: "*dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak: a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; b. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; d. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat desa.*

Dalam klausul di atas tidak disebutkan bahwa peningkatan kapasitas menjadi bagian dari hak Kepala Desa. Padahal dalam rumusan Naskah Akademik RUU Desa, kapasitas perangkat desa menjadi salah permasalahan dari penyelenggaraan pemerintahan Desa. Selama ini Kepala Desa dan perangkat Desa tidak mendapatkan pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan seperti halnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pejabat yang lain. Tidak diaturnya peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, dapat menjadi hambatan untuk kinerja pemerintahan desa, karena rendahnya kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa.

Mengenai kapasitas ini, Pasal 112 UU Desa memberikan tugas kepada Pemerintah, pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat desa antara lain dengan meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan.

Sutoro Eko (2013) membagi lima bentuk kapasitas Desa (termasuk di dalamnya Kepala Desa) yang perlu dikembangkan dalam rangka membangun otonomi desa. *Pertama,* kapasitas regulasi (mengatur), yaitu kemampuan pemerintah desa mengatur kehidupan desa beserta isinya (wilayah, kekayaan, dan penduduk) dengan Perdes berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. *Kedua,* kapasitas ekstraksi, yaitu kemampuan mengumpulkan, mengerahkan, dan mengoptimalkan aset-aset desa untuk menopang kebutuhan (kepentingan) pemerintah dan warga masyarakat desa. *Ketiga*, kapasitas distributif, yaitu kemampuan pemerintah desa membagi sumberdaya desa secara seimbang dan merata sesuai dengan prioritas kebutuhan masyarakat desa. *Keempat,* kapasitas responsif, yaitu kemampuan untuk peka atau memiliki daya tanggap terhadap aspirasi atau kebutuhan warga masyarakat untuk dijadikan sebagai basis dalam perencanaan kebijakan pembangunan. *Kelima,* kapasitas jaringan dan kerjasama, yaitu kemampuan mengembangkan jaringan kerjasama dengan pihak-pihak luar dalam rangka mendukung kapasitas ekstraksi.

3.3.3 Kewajiban dan Larangan

3.3.3.1 Pengantar

Dalam melaksanakan tugasnya pada pasal 26 ayat (1), yaitu menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pem-

bangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, Kepala Desa mempunyai wewenang, hak, dan kewajiban, yang diatur pula dalam pasal 26, yaitu kewenangan diatur pada ayat (2); hak-hak yang timbul diatur pada ayat (3); dan kewajiban diatur pada ayat (4).

Tampaknya pembentuk UU Desa membedakan antara kewajiban kepala desa dalam konteks khusus, yaitu menjalankan tugas yang diatur pasal 26 ayat (1) dan kewajiban dalam konteks melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajiban secara umum. Karena itu, kepala desa selain memiliki kewajiban seperti yang diatur dalam pasal 26 ayat (4), juga memiliki kewajiban lain dan sanksinya yang diatur dalam pasal 27 dan pasal 28 berikut.

3.3.3.2 Pasal

Pasal 27
Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: a. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota b. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota. c. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.
Penjelasan
Cukup jelas

Pasal 28
Ayat (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 ayat (4) dan pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. **Ayat (2)** Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
Penjelasan
Cukup jelas

Sebagai kepala pemerintahan desa, Kepala Desa juga dibebani sejumlah larangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 29 UU Desa berikut:

Pasal 29
Kepala Desa dilarang: a. Merugikan kepentingan umum b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu. c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya. d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu; e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa; f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/ataujasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; g. Menjadi pengurus partai politik; h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;

i. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; j. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah. k. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan l. Meninggalkan tugas selama 30 hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.
Penjelasan
Cukup jelas

3.3.3.3 Pembahasan di DPR

Dalam pembahasan pasal ini, terdapat beberapa poin saja yang menjadi perdebatan terkait kewajiban dan larangan yaitu:

a. **Pertanggungjawaban Kepala Desa (Pasal 27 UU Desa).** Dalam RUU tidak disebutkan kepada siapa penyampaian laporan tahunan dan laporan akhir masa jabatan penyelenggaraan pemerintah desa disampaikan (pasal 24 ayat (3) huruf o). FPKB mengusulkan laporan disampaikan kepada masyarakat melalui BPD.

   Penyampaian dilakukan melalui musyawarah desa dan media komunikasi. FP Hanura mengusulkan disampaikan kepada rakyat dan BPD. Di dalam DIM, ada usulan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat 1 kali dalam setahun.

   Dalam Rapat Kerja Pansus tanggal 11 Desember 2013, Fraksi PPP melalui juru bicaranya AW. Thalib berpendapat, Ke-

pala Desa diberikan kewenangan yang sangat luas dalam memimpin Desa. Dengan kewenangan yang sangat luas ini, maka ada kewajiban Kepala Desa untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan kepada bupati/walikota. Ini merupakan mekanisme yang akan mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

b. **Larangan bagi Kepala Desa (pasal 29).** Semua Fraksi menyetujui semua larangan bagi Kepala Desa yang ada di dalam rumusan RUU. Penolakan larangan bagi Kepala Desa, terutama larangan terlibat dalam kampanye Pemilu dan Pilkada, serta larangan menjadi pengurus partai politik, justru datang dari Kepala Desa. Hal ini dapat dilihat pada saat proses pembahasan RUU oleh Pansus ketika mereka melakukan audiensi RUU Desa tanggal 16 Mei 2012. Kepala Desa Nyerat, Sahim SP mengkritisi larangan Kepala Desa terlibat dalam kampanye Pemilu. Menurutnya, warga negara Indonesia memiliki hak yang sama untuk ikut serta dalam Pemilu, yang mungkin dilarang adalah menjadi juru kampanye.

   Pendapat ini kemudian dijawab oleh Totok Daryanto (Ketua Pansus RUU Pemda) di forum yang sama. Menurut Totok, dalam UU Pemilu yang baru disahkan, Kepala Desa dilarang untuk terlibat dalam kampanye partai politik dan dilarang menjadi pengurus partai. Pertimbangan Pansus saat pembahasan RUU Pemda, bahwa Kepala Desa memiliki kedudukan yang lebih strategis dalam membangun demokrasi di Indonesia, sehingga perlu dijamin netralitasnya.

   Sebaliknya, PPP masih mempertanyakan rasio di balik larangan bagi Kepala Desa untuk ikut kampanye pemilu. Anggota Fraksi PPP, A. W. Thalib menyatakan:

"Rancangan Undang-Undang ini telah lebih memerinci tugas, wewenang, hak, kewajiban, larangan, pemberhentian dan rehabilitasi Kepala Desa. Namun F-PPP tidak bisa memahami klausul mengenai larangan bagi Kepala Desa untuk ikut serta di dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden dan juga pemilihan kepala daerah. Juga untuk menjadi pengurus partai politik atau pengurus partai politik lokal. Kami berpendapat larangan ini telah melanggar hak-hak politik warga negara, karena ketentuan ini sangat diskriminatif, hanya diperuntukkan bagi Kepala Desa, tetapi tidak berlaku bagi presiden, gubernur, bupati ataupun walikota".

3.3.3.4 Tanggapan

a. Akuntabilitas Kepala Desa

Pola pertanggungjawaban Kepala Desa dalam UU Desa kembali ke rezim UU No. 22/1999, yaitu langsung kepada Bupati, tidak melalui Camat. Dalam UU No. 22/1999 pasal 102 disebutkan Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD (Badan Perwakilan Desa)[4] dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Undang-Undang Pemda ini telah memberikan keleluasaaan kepada desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki pemerintahan sendiri. Pola pertanggungjawaban Kepala Desa bukan kepada Camat sebagai institusi yang berada di atasnya, dan hubungan kerja antara Camat dengan Kepala Desa bukan bersifat subordinasi.

Halini berbeda dengan UU No. 32/2004, yang menggunakan statemen yang lebih halus yang menempatkan Camat dalam pola

---

[4] Istilah Badan Perwakilan Desa diganti dalam UU No. 32/2004 menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Pengaturan tentang BPD dalam UU Desa diatur dalam pasal 55-65.

hubungan kerja dengan Kepala Desa. Dalam penjelasan umumnya disebutkan *"Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Kepada BPD, Kepala Desa wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertangungjawaban dimaksud".*

Klausul di atas menegaskan bahwa akuntabilitas Kepala Desa yang diatur dalam UU No. 32/2004 bukan kepada rakyat, tetapi kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai atasan. Dalam Naskah Akademik (NA) RUU Desa, bentuk akuntabilitas Kepala Desa yang ada dalam UU No. 32/2004 ini disebut sebagai pemindahan akuntabilitas "ke bawah" menjadi "ke atas" atau resentralisasi. Padahal dalam sebuah demokrasi, akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, karena Kepala Desa dipilih langsung oleh masyarakatnya.

Undang-Undang Desa mengembalikan relasi Kepala Desa dengan Camat tidak lagi bersifat subordinasi, dimana pertanggungjawaban Kepala Desa langsung kepada Bupati/Walikota tidak melalui Camat. Dalam UU ini, akuntabilitas Kepala Desa diatur khusus di dalam pasal 27 dan 28. Pasal ini ingin menegaskan pentingnya akuntabilitas Kepala Desa sebagai penyelenggara pemerintahan, dan memberikan sanksi apabila Kepala Desa tidak melakukannya. Sanksi yang diberikan pun cukup tegas, yakni memberikan teguran sampai pemberhentian jabatan.

Bentuk akuntabilitas dalam UU Desa ini mengatur kewajiban Kepala Desamenyampaikan laporan penyelenggaraan pe-

merintahan desa kepada Bupati/Walikota, BPD, dan masyarakat desa sebagai konstituennya. Terdapat 2 jenis laporan yang harus disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati, yaitu (1) laporan penyelenggaraan pemerintah desa setiap akhir tahun anggaran; dan (2) laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan. Selain itu, terdapat laporan yang harus disampaikan kepada BPD berupa laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan yang harus disampaikan setiap tahun (pada akhir tahun anggaran). Sebagai bentuk pertanggungjawaban Kepala Desa kepada rakyat yang telah memilihnya, Kepala Desa juga menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan desa melalui media yang mudah diakses oleh warga. Adanya pertanggungjawaban Kepala Desa kepada BPD (sebagai perwakilan rakyat) menunjukkan adanya hubungan *check and balances* antara Kepala Desa dengan BPD. Undang-Undang Desa hanya mengatur akuntabilitas yang sifatnya administratif. Karena itu, perlu dibuat mekanisme penyampaian laporan yang bukan sekadar formalitas.

Akuntabilitas yang diwujudkan dalam bentuk laporan, menurut Sutoro Eko (2013) disebut sebagai pengertian akuntabilitas setelah tindakan, atau akuntabilitas *ex post facto* (J. M. Moncrieffe, 2011). Menurut Eko, akuntabilitas seperti ini sangat dominan digunakan di Indonesia dengan bentuk yang konkrit berupa LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban), dan LIPJ (Laporan Informasi Pertanggungjawaban) yang disampaikan oleh kepala daerah kepada publik/rakyat. Akuntabilitas seperti ini (setelah tindakan) lemah dari dua sisi. *Pertama,* dari sisi mekanisme dan waktu. Akuntabilitas hanya dilakukan setelah tindakan *(ex post),* atau sekadar memberikan jawaban. *Kedua,* Kepala Daerah (dalam hal ini Kepala Desa) dipilih oleh rakyat, tapi pertanggungjawabannya diberikan ke atas (Bupati).

P. Schimitter (2004) membagi akuntabilitas dalam tiga dimensi waktu: sebelum (*before*), selama (*during*), dan sesudah (*after*). Akuntabilitas "sebelum" dan "selama" itu mempunyai kaitan langsung dengan representasi. Idealnya, partisipasi warga dilakukan dalam tiga dimensi waktu ini. Warga melakukan partisipasi sebelum kebijakan, menaruh perhatian terhadap proses penyusunan kebijakan, dan berkewajiban menjalankan kebijakan. Selama ini, partisipasi warga di level desa baru sebatas keterlibatan mereka dalam Musrenbang Desa. Itupun kadang hanya formalitas. Undang-Undang Desa telah menjamin partisipasi warga yang diatur dalam pasal 68 (pembahasan lebih lanjut tentang hal ini dibahas dalam Bab III).

b. Larangan bagi Kepala Desa

Larangan bagi Kepala Desa tidak diatur dalam UU No. 22/1999. Sementara itu, UU No. 32/2004 mengatur tapi tidak menjabarkan secara detail mengenai aturan larangan bagi Kepala Desa. Aturan mengenai hal ini dijabarkan dalam PP No. 72/2005. Sementara, UU Desa melarang Kepala Desa meninggalkan tugas selama 30 hari berturut-turut tanpa ada alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Aturan tentang hal ini tidak diatur dalam peraturan sebelumnya. Aturan ini menegaskan bahwa integritas dan akuntabilitas Kepala Desa menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah desa.

Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat Desa tidak berbasiskan partai politik. Oleh karena itu, Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik dan terlibat dalam kampanye Pemilu dan Pilkada. Undang-Undang Desa ini memosisikan Kepala Desa sebagai aktor demokrasi yang sangat strategis di level Desa, karena itu Kepala Desa perlu dijamin netralitasnya. Hal ini selaras

dengan UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perpu No 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menyebutkan bahwa dalam kampanye calon dilarang melibatkan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan (pasal 70 ayat (1) huruf c).

3.3.4 Pemilihan Kepala Desa

3.3.4.1 Pengantar

Berdasarkan konstruksi UU Desa, Kepala Desa dipilih dalam pemilihan, bukan ditunjuk oleh pejabat tertentu, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 31-39. Proses pemilihan itu dapat dipilah berdasarkan tahapan: sebelum pemilihan, saat pemilihan, dan setelah pemilihan. Juga pembahasan mengenai asas-asas atau prinsip pemilihan.

Sub tema ini, akan menjelaskan pasal yang berkaitan dengan tahapan pemilihan Kepala Desa sebagaimana disebutkan diatas.

3.3.4.2 Pasal

a. Prinsip dan Sifat Pemilihan

Pasal 31 dan Pasal 34 UU Desa telah mengatur secara tegas prinsip pemilihan Kepala Desa. *Pertama*, pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah kabupaten/kota. Kebijakan pemilihan Kepala Desa serentak ini ditetapkan dalam Perda. *Kedua*, Kepala Desa dipilih secara langsung oleh penduduk desa. *Ketiga*, pemilihan dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Rumusan mengenai prinsip-prinsip dan sifat pemilihan Kepala Desa adalah berikut:

Pasal 31
a. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. b. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 32
Ayat (1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
Penjelasan
Pemberitahuan BPD kepala Kepala Desa tentang akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa tembusannya disampaikan kepada Bupati/Walikota
Ayat (2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa. **Ayat (3)** Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
Penjelasan
Cukup jelas

Ayat (4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat desa.
Penjelasan
Yang dimaksud dengan tokoh masyarakat adalah tokoh keagamaan, tokoh adat, tokoh pendidikan, dan tokoh masyarakat lainnya.
Pasal 33
Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan: a. Warga negara republik indonesia b. Bertakwa kepada tuhan yang maha esa. c. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika; d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat; e. Berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar; f. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa; g. Terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; h. Tidak sedang menjalanihukuman pidana penjara; i. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang; j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; k. Berbadan sehat

l. Tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan m. Syarat lain yang diatur dalam Peraturan Perda.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 34
Ayat (1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa; **Ayat (2)** Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; **Ayat (3)** Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan; **Ayat (4)** Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa. **Ayat (5)** Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjaringan dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.
Penjelasan
Cukup jelas
Ayat (6) Biaya pemilihan Kepala Desadibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
Penjelasan
Biaya pemilihan Kepala Desayang dibebankan pada ABPD Kabupaten/Kota adalah untuk pengadaan surat suara, kotak suara, kelengkapan peralatan lainnya, honorarium panitia, dan biaya pelantikan.

Pasal 35
Penduduk desa sebagaimana dalam pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 36
Ayat (1) Bakal calon Kepala Desa yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ditetapkan sebagai calon Kepala Desa oleh panitia pemilihan Kepala Desa; **Ayat (2)** Calon Kepala Desa yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan kepada masyarakat desa di tempat umum sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa. **Ayat (3)** Calon Kepala Desa dapat melakukan kampanye sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Penjelasan
Cukup jelas

b. Pra-pemilihan

Ada proses yang harus dilalui sebelum penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa dan melibatkan para pemangku kepentingan. Proses itu antara lain adalah:

- Pemberitahuan akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa (pasal 32 ayat 1).
- Pembentukan Panitia Pemilihan Kepala Desa (pasal 32 ayat 2 jo pasal 34 ayat 4).

- Penjaringan calon oleh Panitia Pemilihan (pasal 34 ayat 5).
- Penetapan balon Kepala Desasebagai calon oleh panitia pemilihan, dan pengumumannya kepada masyarakat (pasal 36 ayat 1 dan 2).
- Peluang masa kampanye bagi calon yang sudah ditetapkan (Pasal 36 ayat 3)

c. Pemilihan

Undang-Undang Desa menetapkan bahwa setiap penduduk yang telah berusia 17 tahun atau sudah menikah berhak untuk memilih pada hari H pemilihan Kepala Desa. Setiap penduduk yang mempunyai hak memilih datang sendiri ke tempat pemungutan suara dan menentukan pilihannya tanpa paksaan. Mekanisme pemilihan serentak tersebut masih akan ditetapkan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah, sebagaimana disinggung pasal 31 ayat (3) berikut:

Pasal 31
Ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.
Penjelasan
Cukup jelas

d. Pasca Pemilihan

Ketentuan-ketentuan mengenai pasca pemilihan Kepala Desa dituangkan dalam pasal 37-39. Pasal 37 lebih menekankan pada penentuan siapa yang terpilih dan mekanisme penyele-

saian sengketa; pasal 38 mengatur tentang pelantikan; dan pasal 39 mengatur masa jabatan Kepala Desa. Rumusan lengkapnya sebagai berikut:

Pasal 37
Ayat (1) Calon Kepala Desa yang dinyatakan terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak. **Ayat (2)** Panitia pemilihan Kepala Desa menetapkan calon Kepala Desa terpilih. **Ayat (3)** Panitia pemilihan Kepala Desa menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah penetapan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (2). **Ayat (4)** Badan permusyawaratan desa paling lama 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan panitia pemilihan menyampaikan nama calon Kepala Desa terpilih kepada Bupati/Walikota. **Ayat (5)** Bupati/Walikota mengesahkan calon Kepala Desa terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kepada desa paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk surat keputusan Bupati/Walikota. **Ayat (6)** Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
Penjelasan ayat (1 – 6)
Cukup Jelas

Pasal 38

Ayat (1)
Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota.
Ayat (2)
Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa terpilih bersumpah/berjanji.
Ayat (3)
Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai berikut:
"Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku Kepala Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Penjelasan ayat (1– 3)

Cukup Jelas

Pasal 39

Ayat (1)
Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan.

Penjelasan

Yang dimaksud dengan terhitung sejak tanggal pelantikan adalah seseorang yang telah dilantik sebagai Kepala Desa, maka apabila yang bersangkutan mengundurkan diri sebelum habis masa jabatannya dianggap telah menjabat satu periode masa jabatan 6 (enam) tahun

Ayat (2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.
Penjelasan
Kepala Desa yang telah menjabat satu kali masa jabatan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali paling lama 2 (dua) kali masa jabatan. Sementara itu, Kepala Desa yang telah menjabat 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diberi kesempatan untuk mencalonkan kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan.

3.3.4.3 Pembahasan di DPR

Dalam DIM (Oktober 2012), Pemilihan Kepala Desa diatur sendiri dalam satu bab yang terdiri dari 5 pasal. Jumlah pasal bertambah menjadi 9 pasal berkat perdebatan fraksi-fraksi dengan beberapa usulan signifikan. Dalam UU Desa pengaturan tentang Pemilihan Kepala Desa menjadi bagian dari Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang diatur dalam pasal 31-39.

Rumusan dalam RUU mengalami beberapa perubahan, terutama pengaturan tentang pemilihan Kepala Desa yang dilakukan secara serentak, biaya pemilihan Kepala Desa, dan masa jabatan Kepala Desa. Perubahan ini pula yang menjadi perdebatan fraksi-fraksi pada saat pembahasan. Berikut adalah point-point perubahan penting dalam pembahasan pemilihan Kepala Desa:

a. **Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak (pasal 31 UU Desa).** Di dalam RUU, tidak ada klausul mengenai pemilihan Kepala Desa secara serentak. Ini kemungkinan dipengaruhi kebijakan pilkada serentak, mengingat pembahasan RUU Desa dilakukan bersamaan dengan RUU Pemda dan RUU Pilkada.

b. **Biaya pemilihan Kepala Desa (pasal 34 ayat 6 UU Desa).** Sebagian besar Fraksi setuju dengan draft RUU bahwa biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan kepada APBDes. Akan tetapi FPPP mengusulkan biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan kepada APBD, meliputi pengadaan surat suara, kotak suara, dan sarana dan prasarana pemilihan.
c. **Masa jabatan Kepala Desa (pasal 39 UU Desa).** Dalam rumusan RUU, masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan. Dalam rumusan DIM, FPDIP, FPAN, dan Gerindra setuju dengan usulan RUU. FPD dan FPG mengusulkan masa jabatan Kepala Desa adalah 10 tahun dan dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan. Alasan FPD dan FPG mengusulkan 10 tahun untuk mempermudah proses di level perencanaan terutama dalam penyusunan RPJM (5 tahun). Dengan pembatasan hanya bisa dipilih kembali satu periode memberi ruang bagi regenarasi kepemimpinan, dan disaat yang sama Kepala Desa terpilih juga memiliki cukup waktu untuk merealisasikan program-program yang direncanakan. FPG berpendapat, usulan 10 tahun lebih untuk menjaga kesinambungan kehidupan masyarakat.

Fraksi PPP mengusulkan jabatan Kepala Desa adalah 8 tahun dan dapat dipilih kembali hanya 1 kali masa jabatan. Lain lagi dengan Fraksi Partai Hanura yang mengusulkan jabatan Kepala Desa merujuk pada periodisasi jabatan politik pimpinan wilayah dari presiden sampai Bupati dan walikota, yakni 5 tahun.

Dalam pendapat akhir mini tanggal 11 Desember 2011, Fraksi PKS memberikan pandangannya sebagai berikut:

"Pasal 39 ayat 1 dan 2, tentang masa jabatan Kepala Desa kami mengusulkan perubahan sebagai berikut:

(1) Kepala Desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. (2) Kepala Desa dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. ".

Ketua Pansus RUU Desa Budiman Sudjatmiko pada Rapat Kerja IV tanggal 11 Desember 2013, menyampaikan pandangan atau keputusan Pansus sebagai berikut:

"Adapun mengenai jabatan Kepala Desa, yang tercantum di dalam Pasal 39, awalnya terdapat 2 alternatif rumusan, yaitu pasal 39 ayat (1), Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Adapun alternatif kedua adalah, Pasal 39 a. Kepala Desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pada akhirnya, tadi dicapai kesepahaman bahwa Pasal 39 itu memilih alternatif pertama".

Akhirnya dalam rapat paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013, keputusan masa jabatan Kepala Desa diputuskan menjadi 6 tahun dan dapat dipilih kembali selama 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Akhmad Muqowam:

". . . . Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan, Kepala Desa dapat menjabat 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut". Sementara itu, Fraksi PKB dalam rapat paripurna melalui juru bicaranya Abdul Kadir Karding memberikan catatan, PKB mengusulkan masa jabatan Kepala Desa selama 8 tahun. ". . . . Kita

setuju (disahkan), dengan harapan kesejahteraan segera tercapai. Namun Fraksi PKB perlu beri catatan, PKB mengusulkan agar masa jabatan kades 2 kali selama 8 tahun. Artinya, setiap kali 8 tahun, ".

Perdebatan mengenai masa jabatan Kepala Desa menyita perhatian para anggota Dewan, tetapi pada akhirnya yang disepakati adalah rumusan Pasal 39.

3.3.4.4 Tanggapan

Pemilihan Kepala Desa secara langsung dipilih oleh rakyat atau biasa disebut sebagai Pilkades, telah berlangsung sebelum adanya Pemilihan Kepala Daerah langsung. Aturan Pilkades bahkan telah diatur pada masa orde baru melalui UU No. 5/1979.

Undang-Undang Desa mengatur pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak di kabupaten/kota dengan biaya yang dibebankan kepada APBD (Pasal 31). Di dalam Penjelasan Umum UU ini, dijelaskan bahwa pemilihan Kepala Desa secara serentak mempertimbangkan jumlah desa dan kemampuan biaya pemilihan yang dibebankan pada APBD kabupaten/kota sehingga dimungkinkan pelaksanaannya secara bergelombang. Sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan ini, maka akan ada Kepala Desa yang berhenti dan diberhentikan sebelum habis masa jabatan. Oleh karena itu, dalam UU ini diatur mengenai pengisian jabatan Kepala Desa selama menunggu proses Pilkades diselenggarakan dan terpilihnya Kepala Desa yang baru.

Terkait dengan biaya Pilkades, dalam UU No. 32/2004 tidak diatur mengenai biaya perhelatan Pilkades. Pengaturan biaya Pilkades diserahkan kepada daerah yang diatur melalui Perda. Pada prakteknya, ada daerah-daerah yang membebankan biaya

Pilkades kepada para calon Kepala Desa, seperti yang terjadi di desa Curug Wetan, Kabupaten Tangerang. Biaya yang dibebankan ini meliputi semua tahapan Pilkades sampai pengadaan seragam panitia pemilihan. Tentu saja ini membebankan para calon Kepala Desa. Akibatnya, setiap perhelatan Pilkades tidak banyak warga yang mau mencalonkan diri sebagai Kepala Desa.

Persyaratan untuk menjadi Kepala Desa diatur dalam Pasal 33 UU Desa. Salah satu persyaratan untuk menjadi Kepala Desa berpendidikan paling rendah sekolah menengah pertama. Persyaratan ini tidak berubah sejak zaman UU No. 5/1979. Padahal dalam RUU Desa, persyaratan untuk menjadi Kepala Desa diusulkan berpendidikan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat. Undang-Undang Desa tidak memberikan batasan usia bagi calon Kepala Desa.

Pengaturan tentang masa jabatan Kepala Desa mengalami perubahan sesuai dengan rezim undang-undang yang berlaku. Undang-Undang No. 22/1999 mengatur masa jabatan Kepala Desa selama 8 tahun. Aturan ini tidak berubah dari rezim UU sebelumnya (UU No. 5/1979). Undang-Undang No. 32/2004 mengurangi masa jabatan Kepala Desa menjadi 6 tahun dan hanya dapat menjabat 1 kali masa jabatan berikutnya. Undang-Undang Desa kemudian memberikan kesempatan lebih lama kepada Kepala Desa untuk menjabat. Dalam UU ini disebutkan jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat kembali paling banyak tiga kali masa jabatan berturut-turut atau tidak secara berturut-turut (Pasal 39 UU Desa).

Legitimasi Kepala Desa

Kepala Desa memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat karena ia dipilih langsung oleh rakyat desa. Menurut Sutoro Eko (2013),

legitimasi merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan Kepala Desa. Seorang Kepala Desa yang tidak *legitimate*, maka ia akan sulit mengambil keputusan fundamental. Kepala Desa akan mendapatkan legitimasi yang kuat apabila ia ditopang dengan modal politik yang kuat, yang berbasis pada modal sosial, bukan politik uang. Ongkos transaksi ekonomi pada saat Pilkades akan sangat rendah jika seorang calon Kepala Desa memilki modal sosial yang kaya dan kuat. Sebaliknya, transaksi ekonomi akan sangat tinggi untuk meraih kemenangan jika calon Kepala Desa tidak memiliki modal sosial yang kuat, menggunakan politik uang. Kepala Desa yang menang karena politik uang akan melemahkan legitimasinya. Sebaliknya Kepala Desa yang kaya modal sosial tanpa politik uang, maka akan memperkuat legitimasinya.

Legitimasi yang kuat dari hasil modal sosial yang kuat pula, akan memunculkan kepemimpinanan Kepala Desa yang inovatif dan progresif. Ia akan mampu bekerja dengan mengedepankan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Transparansi dimaknai sebagai dibukanya akses informasi bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, pelayanan, dan keuangan desa. Transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai, disediakan untuk dipahami, dan dapat dipantau oleh masyarakat. Partisipasi dimaknai sebagai pelibatan warga dalam seluruh proses pengambilan keputusan, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Sedangkan akuntabilitas berarti Kepala Desa dapat mengemban amanah dengan baik, dapat mempertanggungjawabkan apa yang dilakukannya, dan tidak melakukan penyimpangan yang dapat merugikan masyarakat desa.

Kepala Desa yang inovatif dan progresif dalam menjalankan roda pemerintahannya, akan mendapatkan kepercayaan (*trust*)

dari warga. Ketika ia akan mencalonkan kembali, ia telah memiliki modal sosial yang kaya dan kuat, sehingga akan mudah baginya untuk mendapatkan kembali jabatan sebagai Kepala Desa pada saat Pilkades berikutnya. Namun, mendapatkan posisi bagus di hadapan masyarakat tak menjamin Kepala Desa bisa bertakhta dengan baik selamanya. Misalnya, ketika ada konflik kepentingan tentang pembangunan antara masyarakat desa yang dipimpin Kepala Desa dengan Bupati/Walikota. Dalam hal ini Kepala Desa harus benar-benar bisa menempatkan dirinya dengan baik karena legitimasi Kepala Desa tak hanya dari penduduk desa melalui pemilihan langsung (*vide* Pasal 34 ayat 1), tetapi juga dari Bupati yang mengesahkan Kepala Desa terpilih (*vide* Pasal 37 ayat 5 UU Desa). Apalagi jika perselisihan, posisi Bupati sangat sentral. Untuk meminimalisasi peluang konflik karena pemilihan, pemerintah daerah kabupaten/kota diberi ruang untuk 'menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa' (*vide* Pasal 31 ayat 2 UU Desa).

Salah satu isu krusial dalam pemilihan Kepala Desa adalah mekanisme penyelesaian perselisihan. Seperti halnya pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan kepala daerah pun potensial menimbulkan perselisihan antarcalon. Undang-Undang Desa tampaknya tak memasukkan pemilihan Kepala Desa baik ke dalam rezim pemilu maupun rezim pilkada, sehingga proses penyelesaiannya dibuat sesederhana mungkin. Pasal 37 ayat (6) hanya menyebutkan "*Dalam hal terjadi perselisihan hasil pemilihan Kepala Desa, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5)*". Berarti paling lama 30 hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan oleh Panitia Pemilihan Kepala Desa (Pasal 37 ayat (5). Pertanyaan yang mesti dijawab, apakah mekanisme penyelesaian perselisihan itu

menggunakan forum ajudikasi sebagaimana layaknya sengketa pemilu/pilkada, atau hanya melalui mediasi, atau malah sepenuhnya ditentukan oleh Bupati/Walikota tanpa perlu memanggil para pihak. Jika merujuk pada Pasal 37 ayat (5), pengesahan Kepala Desa terpilih dituangkan dalam SK Bupati/Walikota, sehingga proses penyelesaian hukumnya bisa bermuara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

3.3.5 Pemberhentian Kepala Desa

3.3.5.1 Pengantar

Kepala Desa dibebani banyak kewajiban dan larangan, yang berimplikasi pada resiko pemberhentian. Seorang Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan, dan dapat menjabat maksimal 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Pengaturan mengenai pemberhentian Kepala Desa dirumuskan dalam Pasal 40-47 UU Desa.

Berhentinya Kepala Desa disebabkan sebagaimana rumusan Pasal 40 ayat (1), jika penyebabnya diberhentikan diantaranya, tidak menjalankan tugas sebagai Kepala Desa atau dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun oleh pengadilan. Berikut adalah pasal-pasal yang berkaitan dengan pemberhentian Kepala Desa.

3.3.5.2 Pasal

a. Berhenti dan Diberhentikan

Konsep berhenti dan diberhentikan termasuk orang yang menetapkan pemberhentian itu dituangkan dalam Pasal 40.

<table>
<tr><td align="center">Pasal 40</td></tr>
<tr><td>Ayat (1)
Kepala Desa berhenti karena:
a. Meninggal dunia
b. Permintaan sendiri; atau
c. Diberhentikan</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
<tr><td>Ayat (2)
Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
a. Berakhir masa jabatan
b. Tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau
d. Melanggar larangan sebagai Kepala Desa.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Huruf a
Yang dimaksud dengan berakhirnya masa jabatan adalah apabila telah berakhir masa jabatannya 6 (enam) tahun terhitung tanggal pelantikan harus dihentikan. Dalam hal belum ada calon terpilih dan belum dapat dilaksanakan pemilihan, diangkat pejabat.
Huruf b
Yang dimaksud dengan ‘tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap’ adalah apabila Kepala Desa menderita sakit yang mengakibatkan, baik fisik maupun mental, tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.</td></tr>
<tr><td>Ayat (3)
Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.</td></tr>
</table>

Penjelasan
Cukup jelas
Ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
Penjelasan
Cukup jelas

b. Perkara Hukum dan Pemberhentian

Sebagaimana halnya kepala daerah, ada kalanya Kepala Desa diberhentikan karena tersandung perkara hukum. Misalnya tersangkut perkara pidana korupsi bantuan sosial. Pasal 41-43 UU Desa telah memberikan dua norma penting, yaitu diberhentikan sementara saat masih berstatus tersangka[5], dan diberhentikan sementara saat sudah berstatus terdakwa[6].

Pasal 41
Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan.
Penjelasan
Cukup jelas

[5] Tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Pasal 1 angka 14 KUHAP.

[6] Terdakwa adalah seseorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili disidang pengadilan. Pasal 1 angka 14 KUHAP.

Pasal 42
Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana makar terhadap keamanan negara.
Penjelasan
Cukup jelas

Dalam dua kasus tersebut, Kepala Desa hanya diberikan status diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota hingga ada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketentuan ini dirumuskan dalam Pasal 43.

Pasal 43
Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
Penjelasan
Cukup jelas

Proses peradilan pidana tidak bisa diprediksi ujungnya, baik mengenai status akhir Kepala Desa maupun mengenai waktu yag dibutuhkan. Meskipun KUHAP menyebut asas peradilan cepat, murah, dan sederhana, namun tidak ada yang bisa memastikan kapan suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Berkekuatan hukum tetap bisa terjadi pada tingkat pertama, banding, atau kasasi. Tidak ada pula yang bisa memprediksi apa putusan hakim, semua bergantung pada bukti-bukti yang diajukan. Oleh

karena itu, Pasal 44 UU Desa telah membuat norma jika hakim membebaskan Kepala Desa, dan norma jika masa jabatannya belum/sudah berakhir.

Pasal 44
Ayat (1) Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.
Penjelasan
Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Bupati/Walikota harus merehabilitasi nama baik Kepala Desa yang bersangkutan.

c. Penjabat Kepala Desa

Dalam hal Kepala Desa tersandung masalah hukum dan sudah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, UU Desa memperkenalkan istilah Penjabat Kepala Desa. Dari rumusan Pasal 45 di atas menjelaskan bahwa sekretaris desa bisa menjadi pelaksana tugas Kepala Desa, jika Kepala Desa tersandung perkara hukum dan oleh Bupati/Walikota diberhentikan sementara.

Undang-Undang Desa ini memberikan dua alternatif pengisi jabatan Kepala Desa dilihat dari sisa waktu masa jabatan Kepala Desa tersebut. Jika sisa masa jabatan tidak lebih dari satu tahun, maka berlaku ketentuan Pasal 46.

Pasal 45
Ayat (2) Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42, Sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 46
Ayat (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa.
Penjelasan
Yang dimaksud dengan 'tidak lebih dari 1 (satu) tahun' adalah 1 (satu) tahun atau kurang.
Ayat (2) Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud Pasal 26.
Penjelasan
Cukup jelas

Sebaliknya, jika sisa masa jabatan lebih dari satu tahun pengangkatan Penjabat Kepala Desa menggunakan rumusan Pasal 47 berikut:

Pasal 47
Ayat (1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/ Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai Penjabat Kepala Desa.
Ayat (2) Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
Penjelasan ayat (1-2)
Cukup jelas
Ayat (3) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui musyawarah desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
Penjelasan
Yang dimaksud dengan musyawarah desa adalah musyawarah yang diselenggarakan oleh BPD khusus untuk pemilihan Kepala Desa antar waktu (bukan musyawarah Badan Permusyawaratan Desa), yaitu mulai dari penetapan calon, pemilihan calon dan penetapan calon terpilih.
Ayat (4) Musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan.
Penjelasan
Cukup jelas

Ayat (5) Kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.
Penjelasan
Masa jabatan Kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah desa terhitung sejak yang bersangkutan dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
Ayat (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai musyawarah desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
Penjelasan
Cukup jelas

Sebenarnya pengangkatan Penjabat Kepala Desa bukan hanya terjadi saat Kepala Desa tersandung masalah hukum. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 mengatur kemungkin pengangkatan Penjabat Kepala Desa persiapan oleh Bupati/Walikota saat awal-awal pembentukan desa (Pasal 12).

3.3.5.3 Pembahasan di DPR

Bagian tentang pemberhentian Kepala Desa ini sudah muncul dalam RUU Desa. Hal tersebut juga disinggung dalam naskah akademik yang diserahkan pemerintah kepada DPR. Pasal ini merupakan bagian dari Bab tentang Penyelenggara Pemerintahan Desa, dimana salah satunya berkaitan dengan Kepala Desa atau disebut dengan nama lain sebagai kepala pemerintahan Desa.

Pembahasan pasal tentang pemberhentian kepala desasudah muncul sejak RDPU tanggal 24 Mei 2012. Namun dalam rapat

tersebut pembahasannya masih dijadikan satu dalam pembahasan mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Substansi dalam pembahasan tersebut meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa; tugas, wewenang, hak dan kewajiban desa; larangan bagi Kepala Desa; pemberhentian dan pemilihan Kepala Desa; tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa; dan Badan Permusyawaratan Desa.

Selanjutnya Pembahasan tentang Pemberhentian Kepala Desa ini muncul kembali dalam Rapat RDPU tanggal 7 Juni 2012 antara Pansus UU Desa dengan sejumlah pemangku kepentingan. Dalam rapat tersebut, Hasto Wiyono dari STPMD APMD menyampaikan pandangan antara lain:

> *"Kemudian yang berikutnya mengenai susunan dan tata pemerintahan desa. Untuk susunan, saya kira sudah kita kenal sampai sekarang ya ada Kepala Desa, kemudian ada perangkat desa. Nah, dalam hal ini kami mengusulkan Badan Permusyawaratan Desa itu diubah menjadi Badan Perwakilan Desa karena memang itu adalah representasi dari masyarakat. Itu menjadi suatu institusi demokrasi bagi masyarakat dan juga dengan adanya Badan Perwakilan Desa, ini berarti ada cek and balances terhadap Kepala Desa. Namun demikian, yang kami usulkan bukan badan perwakilan desa atau BPD versi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dapat menjatuhkan atau dapat memberhentikan Kepala Desa. Jadi dalam konteks ini BPD atau Badan Perwakilan Desa itu sama dengan Badan Permusyawaratan Desa yang kita kenal sekarang. Dia punya hak untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Desa, jadi tidak langsung punya kewenangan untuk memberhentikan. "*

Idham Arsyad dari Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mempertanyakan pemberhentian Kepala Desa oleh Bupati. Konsep pelibatan Bupati ini terkesan tidak sejalan dengan otonomi

asli desa dan menunjukkan bahwa pemerintah terkesan tidak sepenuhnya rela memberikan otonomi asli kepada desa. Idham mengatakan:

> *“ . . . Yang lain saya mau sebutkan sebagai pemandangan umum, saya kira juga belum menjelaskan posisinya dengan baik tentang beberapa persoalan-persoalan yang sering mengemuka kalau kita bicara tentang desa yaitu soal otonomi asli desa, sehingga apa yang sering kita kemukakan dulu bahwa ini adalah pemberian setengah hati saya kira masih dilanjutkan spiritnya di dalam RUU-nya Pak ya? Dimana kita lihat misalnya nampak jelas bahwa ini adalah birokratisasi Pemerintahan desa kalau kita lihat RUU-nya atau desa sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah. Darimana saya melihatnya? Misalnya contoh Pasal 16 ayat (1) mengenai kewenangan desa. Itu sebenarnya masih tersirat bahwa tidak ada kerelaan penuh dari pemerintah untuk kemudian memberikan satu otonomi asli kepada desa atau misalnya Pasal 24 ayat (3), dimana pemberhentian Kepala Desa itu masih oleh Bupati. ”*

Masukan atas pasal pemberhentian Kepala Desa muncul dalam audiensi Pansus RUU Desa dengan perangkat desa di Lombok pada tanggal 6 Mei 2012. Disampaikan oleh Kepala Desa Nyerat, Lombok, Sahim SP:

> *“. . . Berikutnya pada Pasal 26 ayat (2) huruf a. yang katanya di sini “tidak dapat melaksanakan tugas berkelanjutan atau berhalangan secara berturut-turut selama 6 bulan”. Ya, kalau penyakit dan segala macam itu datang dari Allah, tidak ada yang menginginkan sebuah penyakit mungkin oleh seluruh kita semua yang hadir di sini. Kalau penyakit itu misalkan bisa berobat kadang-kadang kan bisa sampai dalam kurun waktu 1 tahun mungkin bisa kita terima, tetapi kalau 6 bulan ketika rekaqn-rekan saya sakit, lalu diberhentikan karena keadaan sakit, mungkin terlalu sakit. Orang sakit akan lebih sakit lagi. Ini-ini mohon menjadi*

pertimbangan paling tidak 1 tahun karena jabatankan 6 tahun di draft ini, tetapi belum sampai masa jabatan, belum sampai sana. Paling tidak mohon 1 tahun pada Pasal 26 ini pemberhentian Kepala Desa. "

Pada audiensi tersebut juga muncul masukan Nanang Samodra dari Partai Demokrat. Ia mengatakan antara lain:

". . . . Ada beberapa hal ingin saya comment yaitu di Pasal 21 tadi disebutkan di ayat (3) hak Kepala Desa. Pengusulan, Pengangkatan dan pemberhentiannya saya setuju langsung ke Bupati melalui camat. Kemudian masalah larangan Kepala Desa, saya juga setuju. Mestinya Kepala Desa sama dengan pejabat politik yang lain tidak dibeda-bedakan. Kemudian masalah berhalangan, juga ini kita pelajari, nanti kita Tanya ahlinya, Tanya dokter, Tanya tim ahli, tim kesehatan sampai berapa idealnya, sehingga pemerintahan itu bisa berjalan dengan baik. Jangan sampai ganti-ganti nanti salah nanti, tetapi prinsipnya kita harus melihat kondisi sakitnya. Sakit piak-piak apa sakit bener?"

3.3.5.4 Tanggapan

Sebagaimana diuraikan diatas, Kepala Desa bisa berhenti atau diberhentikan, baik karena faktor-faktor alamiah seperti meninggal dunia atau berakhir masa jabatannya, atau karena faktor non-alamiah seperti tersandung masalah hukum. Pemberhentian Kepala Desa tidak disinggung secara khusus dalam UU No. 32/2004. Ketentuan lebih detil dirumuskan dalam Pasal 17 PP No. 72/2005 tentang Desa. Rumusan Pasal 40-47 UU Desa hampir sama persis dengan rumusan Pasal 17-21 PP No. 72/2005. Memang, kalau ditelusuri lebih detil lagi ada perbedaan rumusan. Misalnya, perbandingan Pasal 17 ayat (1) dan (2) PP dengan Pasal 40 ayat (1) dan (2) UU Desa. Berdasarkan PP,

Kepala Desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Rumusan yang sama ditemukan pada Pasal 40 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2004. Tetapi coba perhatikan ayat berikutnya dalam tabel berikut.

PP No. 72 Tahun 2005	UU Desa
Kepala Desa diberhentikan karena: a. *Berakhir masa jabatannya;* b. *Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;* c. *Tidak lagi memenuhi* ***syarat sebagai Kepala Desa****;* d. *Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;* e. *Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa; atau* f. *Melanggar larangan bagi Kepala Desa.*	Kepala Desa diberhentikan karena: a. *Berakhir masa jabatannya;* b. *Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;* c. *Tidak lagi memenuhi* ***syarat sebagai calon Kepala Desa****; atau* d. *Melanggar larangan sebagai Kepala Desa.*

Dari tabel di atas tampak jelas salah satu perbedaan syarat diberhentikan. Justeru menjadi pertanyaan mengapa dalam UU Desa seseorang yang belum memenuhi syarat calon Kepala Desa bisa diberhentikan sebagai Kepala Desa. Bukankah jika ia tak memenuhi syarat, maka ia tidak akan mungkin lolos seleksi pencalonan Kepala Desa? Apakah ada kesalahan penormaan dalam Pasal 40 ayat (2) huruf c UU Desa?

Rumusan Pasal 42 UU Desa juga patut diberikan catatan kritikal karena tampaknya hanya mengambil begitu saja (*copy* paste) rumusan Pasal 31 ayat 1 UU No. 32/2004 dan Pasal 19 PP

No. 72/2005. Pasal 42 tersebut menyebutkan jenis-jenis tindakan pidana tertentu yang memungkinkan seorang Kepala Desa diberhentikan sementara dari jabatannya, yaitu:

- Tindak pidana korupsi
- Terorisme
- Makar
- Tindak pidana terhadap keamanan negara.

Tindak pidana korupsi diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tindak pidana terorisme diatur antara lain dalam UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, dan UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Makar diatur dalam Pasal 104, Pasal 106, dan Pasal 107 KUHP. Makar sendiri sebenarnya termasuk salah satu jenis tindak pidana terhadap keamanan negara (Pasal 104-128 KUHP).

Penjelasan pasal ini tak memberikan penjelasan lebih lanjut apakah jenis tindak pidana ini bersifat limitatif. Demikian pula PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa yang memuat klausul pemberhentian Kepala Desa (Pasal 54-60) tak disinggung lagi jenis tindak pidana yang bisa membuat Kepala Desa diberhentikan sementara. Jika asumsi awal perumusan norma ini adalah tindak-tindak pidana yang masuk kategori *extraordinary crime* atau kejahatan yang sangat berat, maka rumusan keempat jenis tindak pidana tadi tidak mencukupi. Tindak pidana pencucian uang, pembalakan hutan, dan *illegal fishing* sudah secara umum diterima sebagai kejahatan yang

sangat berat dampaknya. Perusakan hutan, misalnya, jelas-jelas disebut sebagai ‘kejahatan yang berdampak luar biasa, terorganisasi dan lintas negara’ (Konsiderans dan Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan).

Selain itu, hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah tak bisa dijadikan sepenuhnya dasar untuk memberhentikan Kepala Desa. Misalnya, ada tuduhan bahwa Kepala Desa melakukan perbuatan asusila dengan seorang perempuan yang bukan isterinya, sehingga si perempuan hamil. Berbekal laporan masyarakat, inspektorat melakukan pemeriksaan dan dari hasil pemeriksaan itu Bupati/Walikota mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pemberhentian Kepala Desa. Kasus semacam ini pernah terjadi dan berujung ke pengadilan. Kepala Desa menolak pemberhentian dan melawan pengangkatan seorang Penjabat Kepala Desa. Kepala Desa beralasan tuduhan perbuatan asusila itu tak pernah dibuktikan secara hukum. Surat BPD juga menyatakan Kepala Desa bersih. Pengadilan tingkat pertama menolak gugatan Kepala Desa, tetapi pengadilan tinggi mengabulkan gugatan itu dan membatalkan SK Bupati. Pada tingkat peninjauan kembali (PK) langkah Bupati ditolak karena bukti-bukti baru yang disampaikan tak memenuhi kualifikasi novum (Putusan MA No. 14 PK/TUN/2012). Perkara ini menunjukkan bahwa alasan-alasan pemberhentian Kepala Desa masih perlu dijabarkan lebih detil agar di kemudian hari tidak terlalu menimbulkan persoalan.

3.3.6 Sanksi Kepala Desa

3.3.6.1 Pengantar

Pengaturan sanksi untuk Kepala Desa justru diatur dalam pasal-pasal sebelum pasal yang mengatur pemilihan dan pem-

berhentian Kepala Desa. Ada rumusan yang mengatur sanksi untuk Kepala Desa, yaitu Pasal 28 dan Pasal 30. Pasal 28 mengatur sanksi untuk Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban yang diatur Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27; sedangkan Pasal 30 mengatur sanksi untuk Kepala Desa yang melanggar larangan-larangan yang disebut dalam Pasal 29. Rumusan kedua pasal ini dijelaskan berikut ini.

3.3.6.2 Pasal

Pasal 28
(1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis; (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 30
(1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
Penjelasan
Cukup jelas

3.3.6.3 Pembahasan di DPR

Tidak banyak catatan yang bisa dilacak mengenai pembahasan tentang sanksi. Dari dokumen pembahasan rapat 12 Desember 2012, tercatat pimpinan rapat Akhmad Muqowwam menyebutkan sanksi saat membahas kluster pembahasan. Sanksi dimasukkan dalam kluster ketujuh, seperti ia katakan:

> *"Ketujuh adalah pembinaan dan pengawasan serta ketentuan sanksi. Ada di dalam Bab XV dan Bab XVI yang penjelasannya adalah bahwa substansi pembinaan dan pengawasan dan ketentuan sanksi adalah dua hal yang berbeda dijadikan satu cluster, karena muatan pasalnya. Jadi pada kuantitas sedikit".*

Dalam DIM per Oktober 2012, bab mengenai sanksi memang masih tercantum, berisi tiga pasal (87-89). Rumusan tentang sanksi dalam RUU tentang Desa sebagaimana disebut dalam DIM pada dasarnya hanya mengenal sanksi administrasi berupa teguran, pemberhentian sementara, dan pemberhentian. Hanya, dalam RUU disebut kemungkinan Kepala Desa memperbaiki diri. Misalnya rumusan berikut: "*Kepala Desa yang dikenakan sanksi pemberhentian sementara .... dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari tidak melakukan perbaikan, maka dikenakan sanksi pemberhentian*". Bahkan RUU kemudian memuat klausula tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa yang melakukan kejahatan.

3.3.6.4 Tanggapan

Penerapan sanksi administrasi adalah salah satu bentuk tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan administrasi yang khas karena tidak diperlukan prosedur peradilan

dalam menerapkannya dan bersifat sepihak.[7] Memberhentikan seorang pejabat adalah salah satu bentuk sanksi administrasi tersebut, selain yang sudah berkembang saat ini.[8]

Sanksi administratif untuk Kepala Desa dibedakan atas dua jenis kategori perbuatan, yaitu:

1. Sanksi karena tidak melaksanakan kewajiban; dan
2. Sanksi karena melanggar larangan.

Merujuk Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 UU Desa, Kepala Desa memiliki 20 kewajiban, dan tidak boleh melanggar 12 larangan. Secara normatif, pemberian sanksi ini dipandang sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan. Pasal 115 huruf m UU Desa menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain: '*memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan*'. Rumusan senada juga disebut dalam Pasal 101 PP No. 72/2005 tentang Desa, bahwa dalam rangka pembinaan dan pengawasan, pemerintah kabupaten/kota berhak antara lain '*memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan*'.

Ancaman sanksi administratif bagi Kepala Desa ini juga dikenakan kepada perangkat desa (lihat Pasal 52 UU Desa).

Undang-Undang Desa tidak mengatur sama sekali ketentuan sanksi dalam bab terpisah sebagaimana umumnya undang-un-

---

[7] Bachrul Amiq. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2013, hal. 23

[8] Lihat misalnya model sanksi administratif dalam PP No. 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

dang. Memang, tidak ada kewajiban untuk membuat aturan sanksi tersebut. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga tak memuat sanksi. Tetapi UU Desa mengatur banyak kewajiban dan larangan yang pada dasarnya bersifat yuridis dan diancam pidana dalam perundang-undangan lain. Misalnya, larangan menerima uang, barang atau jasa dari pihak ketiga yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya berkaitan dengan UU No. 31 Tahun 1999, yang telah diperbaiki dengan UU No. 20 Tahun 2001, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu, ada rumusan-rumusan kewajiban yang tak memiliki parameter yang jelas agar seseorang bisa dikenakan sanksi administratif. Misalnya, melanggar kewajiban 'meningkatkan kesejahteraan masyarakat'.

Berdasarkan penelusuran pada DIM RUU Desa (per Oktober 2012) dibandingkan dengan naskah UU Desa ternyata ada satu bagian penting yang hilang, yaitu bagian tindakan penyidikan. Penelusuran pada salinan pembahasan juga tak banyak membantu. Menteri Gamawan Fauzi menyinggungnya saat rapat kerja 15 Mei 2012 seperti penggalan kalimat berikut:

> *"Berkaitan dengan pandangan DPD-RI mengenai pemerintahan desa, Pemerintah dapat menjelaskan bahwa.... (a) substansi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa, tugas, wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa, larangan bagi Kepala Desa, pemberhentian dan pemilihan Kepala Desa,* ***tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa****".*

Naskah awal RUU Desa khususnya Pasal 33 yang mengatur tindakan penyidikan, merumuskan norma sebagai berikut:

1) Tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atas permintaan pihak yang berwenang;
2) Dalam hal persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota tidak terbit dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilanjutkan;
3) Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
   a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan.
   b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati; dan
   c. Disangka melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Jika ditelusuri lebih lanjut, rumusan Pasal 33 RUU tersebut khususnya ayat 3 huruf c yang akhirnya dituangkan dalam Pasal 42 UU Desa.

Salah satu pertanyaan penting yang mungkin muncul di lapangan nanti adalah tentang sanksi administratif bagi Kepala Desa. Sanksi administratif dalam rumusan UU Desa bermuara pada pemberhentian. Sebenarnya sanksi administratif tak hanya bermuara pada pemberhentian tetapi juga kemungkinan sanksi lain seperti denda administratif. Jika Kepala Desa melanggar Pasal 26 ayat (4) huruf p UU Desa, misalnya, sanksinya bukan mengarah pada pemberhentian tetapi pada kemungkinan membayar denda jika terbukti ia sengaja tidak memberikan informasi publik kepada pemohon (PP No. 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik).

Selain itu, parameter untuk mengukur pelanggaran sejumlah kewajiban tidak jelas. Beberapa larangan bagi Kepala Desa itu bah-

kan sangat bersifat pidana ketimbang pelanggaran administratif. Melakukan korupsi, misalnya. Argumentasi ini bisa terbantahkan jika ada klausula/norma yang menyebutkan sanksi administratif itu tidak menghapus pertanggungjawaban pidana.

3.4 Perangkat Desa

3.4.1 Pengantar

Perangkat Desa adalah salah satu organ pemerintah desa, selain Kepala Desa. Sesuai rumusan Pasal 1 angka 3 UU Desa, kedudukan Perangkat Desa adalah ‘pembantu’ bagi Kepala Desa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan ‘pembantu’ juga dilekatkan kepada Wakil Presiden dan menteri-menteri.

Perangkat Desa diatur dalam Pasal 48-53 UU Desa. Secara ringkas, pasal-pasal ini mengatur tentang kedudukan dan tugas Perangkat Desa; pengangkatan dan pemberhentian; penghasilan; serta larangan-larangan dalam menjalankan tugas. Aspek-aspek tersebut disajikan dalam penuturan pasal-pasal, rincian rumusan dan penjelasannya sebagai berikut:

3.4.2 Pasal

a. Kedudukan dan Tugas

Jenis, kedudukan, dan tugas Perangkat Desa disebut dalam Pasal 48 dan 49 berikut.

Pasal 48
Perangkat Desa terdiri atas: a. Sekretaris desa b. Pelaksana kewilayahan, dan c. Pelaksana teknis

Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 49
(1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya; (2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota; (3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.
Penjelasan
Ayat (1) dan ayat (3) cukup jelas. *Ayat (2), Yang dimaksud dengan 'camat' adalah camat atau yang disebut dengan nama lain.*

b. Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 49 telah menyebutkan bahwa Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa. Dalam proses pengangkatan itu, Kepala Desa harus mempertimbangkan syarat-syarat yang sudah ditentukan UU Desa. Kepala Desa juga harus berkonsultasi dengan camat sebelum membuat keputusan pengangkatan. Rumusan mengenai persyaratan Perangkat Desa diatur dalam Pasal 50, sedangkan pemberhentiannya diatur dalam Pasal 53.

Pasal 50
(1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan: a. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;

b. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
c. Terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelu pendaftaran; dan
d. Syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 48, pasal 49, Pasal 50 ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kota berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 53

(1) Perangkat Desa berhenti karena:
a. Meninggal dunia;
b. Permintaan sendiri; atau
c. Diberhentikan

(2) Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud pasa ayat (1) huruf c karena:
a. Usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
b. Berhalangan tetap;
c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Perangkat Desa; atau
d. Melanggar larangan sebagai Perangkat Desa

(3) Pemberhentian Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan

Cukup jelas

c. Larangan

Sesuai amanat Pasal 53 ayat (2) huruf d UU Desa, melanggar larangan bisa menjadi dasar untuk memberhentikan Perangkat Desa. Adapun larangan-larangan terhadap Perangkat Desa dirinci dalam Pasal 51 dan Pasal 52 berikut.

Pasal 51
Perangkat Desa dilarang: a. Merugikan kepentingan umum; b. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu; c. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya; d. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu; e. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat desa; f. Melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; g. Menjadi pengurus partai politik; h. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang; i. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; j. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah; k. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan l. Meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.
Penjelasan
Cukup jelas

Pasal 52
(1) Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis; (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
Penjelasan
Cukup jelas

d. Penghasilan Perangkat Desa

Rumusan penghasilan perangkat desa disatukan dengan aturan penghasilan Kepala Desa, sebagaimana dimuat dalam Bagian Kedelapan Bab V, yakni Pasal 66. Rumusannya adalah sebagai berikut:

Pasal 66
(1) Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan. (2) Penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh kabupaten/kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. (3) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. (4) Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh jaminan kesehatan dan memperoleh penerimaan lainnya yang sah. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penjelasan
Ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) cukup jelas. *Ayat (4): Jaminan kesehatan yang diberikan kepala Kepala Desa dan perangkat desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.* *Sebelum program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjangkau ke tingkat desa, jaminan kesehatan dapat dilakukan melalui kerjasama kabupaten/kota dengan Badan Usaha Milik Negara atau dengan memberikan kartu jaminan kesehatan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Pasal ini berhubungan dengan hak Kepala Desa yang diatur dalam Pasal 26 ayat (3) huruf c UU Desa yang berbunyi: ”*Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa berhak ... c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan”*. Tetapi rumusan yang sama tidak ditemukan pada pasal-pasal yang mengatur perangkat desa (Pasal 48-53).

3.4.3 Pembahasan di DPR

Istilah perangkat desa sudah dikenal dalam perundang-undangan mengenai desa sebelum lahirnya UU Desa. Yang berbeda adalah rinciannya. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, misalnya, hanya memasukkan sekretaris desa dan kepala-kepala dusun sebagai perangkat desa. Sedangkan dalam UU Desa dikenal sekretaris desa, pelaksana teknis, dan pelaksana kewilayahan.

Dalam Naskah Akademik RUU Desa yang disampaikan pemerintah disebutkan bahwa:

"Pemerintahan desa mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana. Para birokrat desa (sekretaris desa hingga kepala-kepala urusan) disebut sebagai Perangkat Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, termasuk pelayanan administrasi di dalamnya".

Keberadaan perangkat desa menjadi salah satu isu penting pemerintahan desa yang dirumuskan dalam Naskah Akademik, dan menggambarkan lebih lanjut prinsip-prinsip pengangkatan mereka. Disebutkan bahwa:

"Kepala Desa dibantu oleh unsur pemerintahan desa yang meliputi sekretaris desa dan perangkat desa. Struktur organisasi pemerintah desa ditetapkan melalui Peraturan Desa dengan memperhatikan model dan kewenangan desa. UU ini mengatur mengenai perangkat desa (sekretaris desa dan perangkat desa lainnya), baik dalam sistem rekrutmen, pemberian tunjangan, penghargaan. Rekrutmen sekretaris desa dan perangkat desa didasarkan pinsip-prinsip profesionalitas, transparan, dan akuntabel".

a. Perangkat Desa dari PNS

Perdebatan paling krusial mengenai perangkat desa berkaitan dengan status Sekretaris Desa sebagai PNS atau bukan. Fraksi PKB dalam DIM tetap mengusulkan agar perangkat desa diisi dari PNS ditambah syarat pendidikan SLTA, mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan, dan memahami sosial budaya masyarakat setempat. Fraksi PPP dan Fraksi PDIP juga setuju dalam DIM. Dalam rapat 4 April 2012, juru bicara Fraksi PKB H. Bahrudin Nasori menyampaikan keinginan partainya memperjuangkan status Perangkat Desa menjadi PNS.

"F-PKB mengusulkan agar desa mendapat alokasi APBN 11-10%. Nah ini sudah menjadi usulan kawan-kawan juga, dan juga usulan Kepala Desa-Kepala Desa yang datang ke Pak Mendagri dan demo-demo di depan DPR, Pak. Dan juga perangkat desa yang menjadi penekanan F-PKB agar menjadi PNS, Pak. Karena Sekdes yang sudah diangkat selama 2 tahun ini menjadi sumber iri bagi para perangkat desa. Untuk itu harga mati buat F-PKB agar perangkat desa ini supaya diusulkan menjadi PNS. "

Suara senada datang dari utusan Partai Demokrat. Mewakili partai ini, Nanang Samodra mengatakan:

" . . . F-PD akan memperhatikan berbagai aspirasi yang masuk, antara lain: keinginan desa untuk mempunyai anggaran tersendiri yang bersumber dari APBN, pengangkatan perangkat desa menjadi PNS, masa jabatan Kepala Desa selama 8 tahun dan Kepala Desa ingin duduk sebagai pengurus partai politik. "

Namun DPD mengingatkan resiko jika pemerintah hanya mengangkat Sekretaris Desa sebagai PNS, sedangkan perangkat desa lainnya tidak. Anang Prihantono dalam rapat 4 April 2012 menyatakan:

"Dalam hal perangkat desa, pengisian sekdes dengan PNS menjadi isu yang sangat kontroversial. Kebijakan birokratisasi desa yang dimulai sejak UU No. 32/2004 ini menimbulkan gelombang protes dari Persatuan Perangkat Desa seluruh Indonesia (PPDI), sehingga mereka sekarang juga menuntut untuk diangkat menjadi PNS. DPD berpandangan bahwa birokratisasi desa semacam itu kontra produktif dengan otonomi lokal, tetapi kebijakan pemerintah tentang pengangkatan sekdes menjadi PNS atau pengisian sekdes dengan PNS merupakan kebijakan diskriminatif yang menimbulkan gejolak di desa khususnya kesenjangan antara sekdes dan perangkat desa lainnya, sehingga mengurangi efektivitas penyelenggaraaan pemerintahan dan pembangunan

desa. Karena itu, DPD berpendapat, jika pemerintah mengangkat sekdes menjadi PNS atau mengisi sekdes dengan PNS, maka bertitik tolak dan konsisten dengan pilihan tersebut, maka semua perangkat desa seharusnya menjadi PNS, sesuai dengan aspirasi PPDI. "

Pada raker tanggal 15 Mei 2012, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi menjawab pandangan sejumlah fraksi mengenai status Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya sebagai PNS. Khusus mengenai status PNS Sekretaris Desa, Mendagri menyampaikan beberapa poin, yaitu:

- Sekretaris Desa sebagai orang kedua di desa mempunyai peran penting karena desa di samping merupakan jajaran pemerintah terdepan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat juga memiliki ruang lingkup tugas yang cukup berat yaitu mencakup urusan berdasarkan asal usul dan adat istiadat, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang dilimpahkan kepada desa, dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan lainnya dilimpahkan ke desa. Oleh karena itu diperlukan seorang Sekretaris Desa dari PNS yang siap dan mampu melaksanakan tugas yang berat tadi.
- Dalam penguatan kapasitas desa di berbagai kabupaten/kota sedang dan telah berlangsung pemberian Alokasi Dana Desa yang bersumber dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Alokasi Dana Desa tersebut harus dikelola melalui sistem perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini berarti sekretaris desa dari PNS yang mampu mengelola keuangan desa yang baik dan benar.

- Dalam upaya menata administrasi desa secara efektif dan profesional dalam melayani masyarakat, melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat diperlukan Sekdes dari PNS yang siap dan mampu secara profesional melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan penyusunan administrasi desa, pengelolaan keuangan desa, penyusunan perencanaan desa dan penyusunan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- Dalam era reformasi, jabatan Kepala Desa dan perangkat desa merupakan jabatan publik yang keberadaannya berdasarkan persetujuan atau kesepakatan masyarakat yang kadang-kadang dapat terpengaruh oleh situasi dan kondisi serta tarik menarik antar kepentingan yang dapat menimbulkan instabilitas atau kendala bagi kesinambungan proses pelayanan administrasi desa. Sekdes dari PNS menjadi penyelaras atau penyeimbang yang mampu menjaga netralitas.

Sedangkan mengenai status PNS perangkat desa lainnya, Mendagri menjelaskan lebih lanjut:

"Dalam hal perangkat desa diusulkan menjadi Pegawai Negeri Sipil dapat dijelaskan:

1) *Bahwa pengangkatan perangkat desa menjadi Pegawai Negeri Sipil adalah suatu proses politik yang hanya bisa dilakukan dengan pembentukan Undang-undang yang memerlukan pengkajian dan pendalaman yang lebih komprehensif untuk sampai pada keputusan penyelesaiannya.*
2) *Dari sisi anggaran memerlukan biaya yang cukup besar setiap tahunnya untuk pengangkatan perangkat desa. Setiap tahun pembiayaan akan bertambah 5-10% disebabkan adanya pertambahan jumlah desa, kenaikan gaji, askes dan gaji pen-*

siun (memberatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), sebagaimana kami jelaskan pada saat menjawab pandangan Fraksi PKB. "

Merespon pandangan pemerintah itu, anggota DPD asal Bali, I Wayan Sudirta, menjelaskan:

"Saya sebenarnya berharap ada konsistensi, dan untuk menjadi renungan Saudara Menteri Dalam Negeri. Semula sebelumnya memang ada reaksi keras, mengapa Sekdes itu mesti di PNS-kan, apa tidak cukup tokoh-tokoh lokal yang mengisi itu? Karena belakangan, isu ini muncul lagi. Tapi baiklah, ini sudah terjadi. Kalau dia terjadi dengan alasan begitu banyak dana dikelola, urusan banyak dikelola, kami hanya minta konsistensi saja. Kalau Sekdes itu masuk perangkat desa, Kaur juga masuk perangkat desa, mengapa mereka tidak disamakan dan mengapa mereka harus dibedakan? Dari asas manapun kita tidak menemukan, kalau perangkat desa itu dipilih-pilih, dipilah-pilah. Yang satu di PNS-kan, yang satu dibiarkan.

Saudara Menteri tadi mencoba menyampaikan data 69.000. Baiklah, kita bulatkan saja 70.000 desa yang ada. Kalau misalnya dikatakan ada 10 perangkat desa, baik kita bulatkan saja gaji mereka Rp 20 juta per desa, itu baru Rp 1,4 triliun, kalau kita bulatkan ke atas. Mudah-mudahan kami keliru. Dari APBN kita yang Rp 1400 triliun. Saya setuju pendapat rekan saya dari F. PD tadi, demikian kuat mengangkat posisi desa. Dan kalau kita berterima kasih kepada mereka, saya ingin mengajak teman-teman F. PD untuk mengingat ini, posisi desa, agar Rp 1,4 triliun tidaklah terlalu besar menurut ukuran kita. "

Status PNS Sekretaris Desa bukan hanya memantik perbedaan pandangan pemerintah dengan anggota DPR/DPD, tetapi juga mendorong sejumlah undangan RDPU menyinggung ma-

salah tersebut. Dalam RDPU 24 Mei 2012, sejumlah undangan mendukung gagasan Sekdes diangkat jadi PNS. Pertimbangannya antara lain demi perbaikan kinerja, sudah banyak sekdes yang berstatus PNS sebagai konsekuensi UU No. 32 Tahun 2004, hanya PNS yang bisa 'memegang' keuangan negara, dan ketersediaan anggaran negara untuk menggaji mereka. Ubaidi Rosidi dari Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) menyampaikan pandangan berikut:

> *"Kemudian kita sepakati, dalam satu pembentukan Rancangan Undang-undang ini, apa yang telah disampaikan oleh Pak Sudir, kewajiban tetap, kewenangan tetap, bayaranpun harus tetap ada. Baik mengenai perangkat desa, Kepala Desa, maupun sekretaris desa yang bekerja pada Pemerintahan Desa. Yang kemudian mengapa perangkat desa mengusulkan perangkat desa untuk menjadi PNS? Karena menampung aspirasinya Pak Sudir, ketika anggaran APBN masuk, perangkat desa PNS, sudah bisa melaksanakan tugas-tugasnya. Karena kita melihat bahwa proposisi hukum yang ada, di saat kita melihat Kepres No. 80 yang sekarang direvisi menjadi No. 54, PP No. 28, 29, yang kemudian Undang-undang No. 6, 7, itu semuanya mendelegasikan bahwa yang dapat mengelola uang Negara menjadi pengguna anggaran dan lain sebagainya adalah pegawai negeri sipil, TNI/Polri. Nah apabila perangkat desanya sendiri masih statusnya "dan lain-lain" itu bukan swasta dan bukan negeri, maka kapasitas untuk menyentuh pada tataran itu adalah sangat susah. "*

Namun dalam RDPU 31 Mei 2012 muncul pandangan lain dari Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Indra Catri, Bupati Agam, menyampaikan pandangan APKASI tersebut, antara lain menyatakan:

> *"Kemudian masalah pegawai. Ini hampir sama dengan kawan saya sekretaris nagari sudah terlanjur, silakanlah jadi pegawai negeri, tetapi kalau menjadikan pegawai negeri semua perang-*

kat desa, ini perlu pemikiran yang lebih cermat, yang lebih dalam karena seperti contoh kalau 10 orang perangkat nagari, perangkat desa dijadikan pegawai negeri itu celah fiskal ke saya jadi kecil sekali jadinya. Guru saja, saya memang kabupaten, tetapi Kabupaten Agam penduduk saya hanya sekitar 450 ribu jiwa dan itu dua kali penduduk, itu Padang hampir 1 juta, tetapi jumlah sekolah lebih banyak di Kabupaten Agam daripada di Kota Padang. Nah guru saya lebih banyak. Apa yang ingin saya sampaikan? Kalau diangkat menjadi pegawai negeri perangkat desa ini, maka mereka juga mungkin minta perlakuan yang sama, prospek karier yang sama, pensiun yang sama, hak yang sama. Oke, baik itu akan menyerap dana, tetapi yang paling berbahaya kalau mereka menjadikan peluang ini, menjadikan peluang ini untuk entry point, untuk titik masuk menjadi pegawai negeri".

Selain menyampaikan risiko dan dampak yang timbul jika perangkat desa berasal dari PNS, proses pembahasan juga mengungkapkan usulan tegas agar perangkat desa bukan PNS. Usul itu antara lain datang dari Lastowijono (APMD Yogyakarta). Ia mengatakan:

"Kemudian yang berikutnya mengenai perangkat desa. Nah ini maaf barangkali agak sensitif, tetapi memang ini harus kami sampaikan bahwa kami mengusulkan perangkat desa itu non PNS termasuk sekretaris desa ya. Jadi kami mengusulkan perangkat desa, sehingga tidak ada lagi nanti sebutan perangkat desa lainnya. Sekarang itu ada sebutan perangkat desa lainnya karena diantarai oleh yang namanya sekdes, sehingga nanti hanya ada perangkat desa. Kami-kami mengusulkan itu. Apa alasannya? Sebetulnya desa itu jangan sampai justru menjadi rezim administrasi kemudian justru ada terjadi birokratisasi begitu ya, sehingga sebaiknya tidak ada perangkat desa yang PNS.

Kemudian bagaimana halnya dengan yang selama ini mungkin kita harus-harus melihat kenapa banyak orang tertarik kemu-

dian perangkat desa itu menjadi PNS? Ini saya kira tidak bisa diingkari, ini persoalan kepastian penghidupan. Untuk kepastian bagaimana memperoleh penghargaan atau jerih payah atau gaji dan seterusnya. Oleh karena itu, kami memberikan satu alternatif, kalau tidak ada PNS di desa lalu bagaimana? Ini perlu ada skala penggajian saya kira begitu menggunakan standar PNS. Jadi perangkat desa tidak harus PNS, tetapi bisa digaji dengan standar PNS. Lalu siapa yang menggaji ditambah dengan tunjangan plus yang namanya asuransi bagi keluarganya. Jadi perlakuannya sebetulnya hampir sama dengan PNS, hanya dia tidak statusnya bukan PNS.

Dalam perdebatan kami di kampus, apa mungkin Negara membayar yang bukan pegawai negeri? Kenapa tidak. KPU itu berapa banyak orang itu digaji oleh pemerintah dan itu bukan PNS, itu adalah pegawai sipil itu, bukan pegawai negeri, bukan pegawai Negara sipil itu. Lalu akhirnya oh ini jalan keluar yang baik kalau kemudian agar apa di desa tidak lagi terjadi tarik ulur dan sekarang inikan yang namanya sekretaris desa itu harus ya berdiri dua posisi karena ada dualisme kepemimpinan dibenaknya yang namanya sekdes satu adalah sekretaris desa, yang satu adalah Kepala Desa. Pada satu saat itu rentan akan terjadi konflik".

Dalam RDPU tanggal 13 Juni 2012 antara DPR dengan para pakar yang hadir, DR. Hanif Nurcholis, Prof. DR. Sediono MP. Tjondronegoro, Prof. DR. Robert Z. Lawang, DR. Dina Ardiyanti, MA, dan Prof. DR. Tri Ratnawati, terdapat dua tema besar pembahasan tentang perangkat desa, yaitu tentang penghasilan Perangkat Desa dan status Perangkat Desa. Pembahasan terhadap peghasilan Perangkat Desa tidak banyak terjadi perbedaan pendapat, namun tentang status Perangkat Desa yang diangkat menjadi PNS sempat terjadi perbedaan pendapat. Salah satu statement yang muncul dalam pembahasan tersebut muncul dari DR. Hanif Nurcholis:

"Pertanyaannya, jadi pertama adalah, desa, setuju tidak, apakah perangkat desa itu selain Sekdes itu menjadi PNS? Nah ini jawaban saya tinggal posisi desa itu diletakkan kemana? Kalau posisi desa seperti pengaturan No. 5 Tahun 1979, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, sebagai lembaga masyarakat yang dikontrol oleh Negara, ini tidak relevan. Karena lembaga masyarakat. Sehingga Sekdes menjadi PNS itu pun tidak relevan, itu lembaga masyarakat. Sehingga ya, maunya masyarakatlah, itu. . . .

. . . Kalau pendapat saya, itu relevan dan saya dukung itu, yaitu dengan, tadi kan ada 3 model. Model pertama adalah desa sebagai komunite yang dikontrol oleh Negara, itu sekarang, dan RUU seperti itu. Pilihan kedua, ubah saja semua desa menjadi UPT kecamatan, dan saya tidak setuju. Dan yang ketiga itu setuju, dan saya setuju kalau modelnya itu adalah model yang saya jawab pada Pak. . . tadi, yaitu adalah recognisi terhadap komunitas, tetapi masuk dalam sistem Negara. Setuju, 100% setuju. Karena itulah yang sebenarnya menjadi tulang punggung, memberikan satu yang bisa menjadi agen. Baik itu agen sosial, ekonomi dan pemerintahan. Tanpa ada suatu agen seperti itu ya, maka itu menjadi sangat tergantung sekali kepada peningkatan kualitas dan kompetensi komunitas tersebut. Itu menjadi satu rekayasa, satu instrument yang menjadi tidak efektif, kalau menurut saya. Kalau dipertahankan sebagai komunitas seperti itu. Jadi saya setuju dengan Bapak, kalau perangkat desa selain Sekdes menjadi PNS, dengan posisi yaitu desa itu sebagai yang tadi saya berikan contoh, yaitu sebagai commune yang sekarang itu masuk dalam sistem, atau county di Inggris. Commune. Ya. Itu, seperti itu Pak. Akhirnya masuk ke Negara, tapi basisnya komunitas. Nah itu yang saya setuju. "

Mantan Menteri Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid juga menyampaikan pandangannya mengenai PNS ini dan hubungannya dengan tingkat kesejahteraan perangkat desa, pada RDPU tanggal

27 Juni 2012. Di depan anggota Pansus, Prof. Ryaas Rasyid mengatakan antara lain:

> *" . . . Sebenarnya yang bermasalah di PNS itu bukan hanya sekadar mem-PNS-kan sekretaris desa Pak. Semua pengangkatan honorer PNS itu bertentangan dengan prinsip kompetensi begitu Pak. Bagaimana Indonesia mau maju cara seleksi PNS-nya saja tidak ketat begitu Pak. Jadi saya lebih cenderung ya memang PNS ini ditaruh di desa begitu Pak. Jadi bukan kita mempertimbangkan nasibnya mereka begitu, tetapi bahwa desa itu diberi bantuan secara kumulatif ya itu silakan dikelola dari situ mungkin perangkat desa bisa dapat kesejahteraan, tetapi tidak harus jadikan pegawai negeri. Sekarang itu Kepala Desa juga minta jadi pegawai negeri, sekretaris sudah jadi, perangkat desa mau jadi pegawai negeri semua. Ya hilanglah makna desa dalam artian cultural itu yang asli itu.*
>
> *Jadi mensejahterakan aparat desa bukan dengan menjadikan dia PNS, tetapi dialokasikan anggaran untuk pembinaan pemerintahan yang mereka dari situ bisa hidup yang termasuk 8 juta hektar tanah itu ya mungkin antara lain dialokasikan untuk kepentingan desa, jadi itu menjadi tanah desa misalnya saja di situ mereka hidup seperti jaman dulu juga. Jaman dulu desa itu sejahtera kok tidak pakai PNS. Kenapa jaman dulu bisa bagus, sekarang tidak bisa begitu. Jadi menurut saya, kita harus hati-hati soal menjadikan mereka sebagai PNS, nanti PNS semua. Nah kalau PNS semua pemerintahan kita jenjangnya jadi sangat banyak Pak. "*

Pada RDPU yang sama, Guru Besar FISIP UGM Yogyakarta, Pratikno, mengingatkan bahwa penempatan PNS sebagai sekdes selama ini justru merusak tatanan. Ia mengatakan antara lain:

> *"Sekdes yang PNS itu kan sudah terbukti menimbulkan masalah yang serius begitu karena kemudian merusak kultur yang ada di*

desa itu, meningkatkan birokratisasi pemerintahan daerah yang basisnya adalah adat masyarakat, adat komunal begitu. Kalau saya lebih cenderung, kalau ini dirasa penting untuk meningkatkan pendisiplinan administrasi pemerintahan desa, saya lebih cenderung jangan diisi oleh PNS. Nanti sekdesnya PNS itu sangat beresiko. Lebih baik kalau dipandang perlu adalah staf kabupaten yang ditugaskan di tingkat desa, diperbantukan di tingkat desa. Nah, itu tidak menimbulkan komplikasi iri antara Kepala Desa dengan sekdes".

Pada akhirnya, tak ada lagi syarat PNS bagi Sekdes atau perangkat desa lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Fraksi Demokrat mengklaim sebagai pihak yang ikut memperjuangkan agar pengangkatan perangkat desa dilakukan Kepala Desa. Dalam pandangan mini fraksi yang disampaikan pada Desember 2013, H. Darizal Basir dari Partai Demokrat menyatakan:

"Ada banyak isu penting yang kami perjuangkan dan akhirnya masuk ke dalam RUU dan berhasil disepakati. Isu-isu itu adalah:

1. *. . .*
2. *. . .*
3. *. . .*
4. *. . .*
5. *Mengembalikan jabatan Sekretaris Desa yang tadinya diisi oleh PNS dikembalikan menjadi wewenang Kepala Desa".*

Argumentasi tentang komunalitas oleh Tri Ratnawati, pakar yang dihadirkan dalam rapat 13 Juni 2012, bisa menjawab mengapa Sekdes dan perangkat desa lainnya tak harus PNS. Menurutnya, justru status PNS itulah yang ikut merusak tatanan pemerintahan desa berbasis komunal selama ini. Ia mengatakan antara lain:

"Kemudian juga mengenai apakah aparat desa itu PNS? Tidak. Saya pernah rebut betul waktu itu, waktu draft UU No. 32 Tahun 2004 sedang dibahas...Waktu itu saya sudah memperkirakan, ini pasti akan menimbulkan jealous atau kecemburuan. Padahal waktu itu saya kecil...tinggal di desa, carik itu tidak perlu kok yang namanya harus PNS. Nyatanya kerjanya bagus. Apalagi sekarang sudah ada insentif dalam Undang-Undangnya. Menurut saya justru Undang-Undang yang akan dibuat itu merevisi agar carik, sekdes, jangan lagi PNS. Jadi, sama rata sama rasa. Namanya juga di desa. komunalisme itu memang harus ada. Kan kita tahu bahwa face to face interrelation itu bagian dari khas desa. Kalau semuanya dibirokratisasi dengan cara Jakarta, saya pikir rusak semua itu desa. Jadi, kalau saya, lebih baik (aturan) dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa sekretaris desa harus PNS yang dicabut...Saya pikr jangan dibolak-balik logika kita. Justru pasal itulah yang merusak tatanan pemda sekarang".

b. Penghasilan Perangkat Desa

Berkaitan dengan penghasilan perangkat Desa (dan Kepala Desa), pengusul RUU Desa melihat tugas-tugas berat yang akan mereka pikul. Sebagai abdi negara, perangkat desa menyandang atribut dan simbol yang diberikan negara sekaligus menjalankan tugas-tugas negara seperti memungut pajak, mengurus administrasi, menyiapkan surat-surat resmi dan pendataan penduduk. Mereka harus melayani kebutuhan penduduk 24 jam, tak hanya tata naskah dinas, tetapi juga keamanan warga. Penyusun RUU Desa percaya bahwa kinerja perangkat desa sangat ditentukan tingkat kesejahteraan mereka, sebagaimana tergambar dalam Naskah Akademik:

"Kinerja organisasi dan perangkat desa yang sangat terbatas juga berkaitan dengan keterbatasan kesejahteraan mereka dan tidak jelasnya sistem penggajian (remunerasi) yang didesain

pemerintah. Meski di atas kertas sistem birokrasi desa dibuat modern, tetapi penggajian perangkat masih menggunakan pola yang sangat tradisional. Selama ini belum ada kebijakan yang memadai mengenai penggajian (remunerasi) terhadap Kepala Desa dan perangkat desa. Di sebagian besar desa-desa di Jawa, perangkat memperoleh penghasilan dari tanah bengkok (palungguh), sebagai bentuk remunerasi secara tradisional yang diwariskan secara turun temurun".

Selanjutnya disebutkan juga di dalam Naskah Akademik, bahwa:

"Para perangkat desa tentu mempunyai status terhormat bagi masyarakat, tetapi pada umumnya tingkat kesejahteraan perangkat desa sangat memprihatinkan. Oleh karena itu perangkat desa selalu menuntut dan berharap agar pemerintah betul-betul memperhatikan nasib dan kesejahteraan mereka".

Anggota Dewan juga menyambut antusias gagasan memberikan penghasilan tetap perangkat desa (dan Kepala Desa). Apalagi dalam rumusan DIM, penghasilan itu dihubung-hubungkan dengan Upah Minimum Regional (UMR) kabupaten/kota. Fraksi Partai Demokrat, misalnya, mengusulkan agar gaji Kepala Desa lebih tinggi dibandingkan perangkat desa demi memberikan penghargaan lebih kepada Kepala Desa atas beban tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Demokrat mengusulkan gaji Kepala Desa 2 x UMR, sedangkan perangkat desa minimal 1 x UMR.

Dalam salah satu rapat tanggal 4 April 2012, juru bicara Fraksi PPP, Dr. AW. Thalib, menyampaikan argumentasi berikut:

"Terkait dengan penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa, ditetapkan paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/kota, tetapi sekretaris desa penghasilannya

ditetapkan berdasarkan gaji PNS. Perbedaan dasar penetapan penghasilan ini berdampak pada kurang harmonisnya hubungan Kepala Desa dan perangkat desa dengan sekretaris desa. F-PPP berpendapat, perlu ada rumusan lain yang lebih tepat dengan tidak menggunakan standar UMR.

Dalam upaya peningkatan kinerja dan kenyamanan kerja penyelenggaraan Pemerintahan desa, sebaiknya Kepala Desa juga dapat memperoleh tunjangan lainnya selain perolehan dari tanah bengkok serta pemberian dana untuk purna bakti, dan diberikannya jaminan asuransi kesehatan bagi perangkat desa dan Kepala Desa oleh Pemerintah. "

Fraksi PPP dan Fraksi PKB menyetujui agar penghasilan tetap Kepala Desa 2 x UMR, tetapi untuk perangkat desa Fraksi PPP mengusulkan paling sedikit sama dengan UMR. Fraksi Partai Demokrat bahkan mengklaim sebagai salah satu pihak yang memperjuangkan agar Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulannya yang bersaumber dari APBN, tunjangan dari APBDes, serta jaminan kesehatan.

Pandangan yang sama antara DPR dan Pemerintah menjadi salah satu berita gembira bagi perangkat desa. Guru Besar Sosiologi FISIP Universitas Indonesia, Robert Z. Lawang menyampaikan apresiasi dan pandangannya mengenai penghasilan perangkat desa dalam rapat kerja tanggal 13 Juni 2012. Dengan menggunakan istilah gaji, Prof. Robert Z Lawang menyatakan pemberian gaji itu bukan saja menggembirakan tetapi juga kemajuan.

"Yang mungkin menggembirakan aparat desa adalah Pasal 37 (RUU) yang menyebutkan dengan jelas pada butir 1 bahwa Kepala Desa dan perangkat desa diberikan penghasilan tetap setiap bulannya dan tunjangan, yang dalam butir 4 bersumber dari

APBD Desa. Pada butir 2 dari pasal yang sama menyebutkan penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 paling sedikit sama dengan UMR kabupaten/kota.... . Mungkin ini kemajuan. Pasal ini akan menjadi perhatian pada kades di seluruh Indonesia dan mengharapkan akan terlaksananya janji RUU...Pasal ini memberikan harapan sedikit untuk mendorong desa mempertahankan eksistensinya".

Prof. Robert Z. Lawang juga menyinggung pentingnya membuat gaji Kepala Desa lebih tinggi dari perangkat desa. Ia mengatakan:

"Gaji kades lebih tinggi dari gaji sekdes yang disebutkan dalam Pasal 35. Gaji kades yang lebih rendah dapat merusak wibawa kades di kalangan aparat pemdes sendiri, dan di mata masyarakat desa. Dan perpecahan ini dimulai oleh negara ... Harus ada jaminan bahwa PP yang akan disusun itu menyebutkan secara eksplisit bahwa gaji kades lebih tinggi dari gaji sekdes. Pengalaman menunjukkan bahwa produk hukum yang disusun di Indonesia seringkali tidak sinkron".

Pada rapat yang sama, anggota DPR dari Fraksi PKS, Abdul Azis Suseno, menambahkan pandangan bahwa:

"Sebenarnya intinya para perangkat desa itu juga masalah penghasilan saja. Jadi, kesejahteraan antara sekretaris desa yang notabene juga digaji dari pegawai negeri, sementara Kepala Desanya tidak digaji. Terus, perangkat di bawahnya juga sementara ini terabaikan. Kalau itu nanti semuanya tercukupi dengan standarnya masing-masing, saya rasa Insya Allah akan bisa meminimalkan permasalahan di desa itu. Jadi, untuk itu, minta rumusan tentang UU Desa ini sedemikian rupa sehingga apa yang diharapkan baik oleh perangkat desa, Kepala Desa maupun masyarakat desa sendiri terutama partisipasi masyarakt desa untuk membangun desanya akan terwujud".

3.4.4 Tanggapan

Pada dasarnya pemerintah dan DPR/DPD sepakat tentang pentingnya peranan Perangkat Desa sebagai pembantu Kepala Desa. Sebagai pembantu, perangkat desa menjalankan tugas-tugas yang sifatnya bantuan bagi Kepala Desa. Meskipun berkedudukan sebagai pembantu Kepala Desa, rasio RUU Desa telah menempatkan mereka dalam posisi penting dalam pemerintahan desa: 'perangkat desa menyandang atribut dan simbol-simbol yang diberikan negara sekaligus menjalankan tugas-tugas negara' (Lihat Naskah Akademik RUU Desa). Sebagai perbandingan, Menteri juga disebut 'membantu' Presiden. Tetapi mereka bukanlah orang sembarangan. Kedudukan 'pembantu' Presiden tak lantas membuat sistem rekrutmen mereka asal-asalan. Pilihan terhadap mereka harus didasarkan pada meritokrasi.[9] Dalam konteks perangkat desa, pilihan terhadap perangkat desa memang sangat bergantung kepada Kepala Desa. Tetapi kewenangan subjektif Kepala Desa itu diatur sedemikian rupa agar yang terpilih benar-benar mampu menjalankan tugas. Misalnya, dari syarat usia, perangkat Desa berusia minimal 20 tahun sampai 42 tahun. Syarat semacam ini tak dikenal untuk Kepala Desa dan anggota BPD. Selain itu, Kepala Desa diwajibkan berkonsultasi dengan Camat sebelum mengangkat seseorang menjadi perangkat desa. Camat, sesuai PP No. 43 Tahun 2014, memberikan rekomendasi tertulis atas kandidat perangkat desa. Pasal 66 huruf d PP ini bahkan menegaskan rekomendasi tertulis Camat dijadikan dasar oleh Kepala Desa untuk mengangkat perangkat Desa.

Persoalan yang mengemuka dalam proses pembahasannya itu pada dasarnya menyangkut tiga hal. *Pertama*, status Perang-

---

[9] Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hal. 175-176.

kat Desa (Sekretaris Desa dan perangkat lainnya). UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda telah mewariskan aturan bahwa Sekretaris Desa adalah PNS. Pasal 202 ayat (3) UU ini menyebutkan Sekdes diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sebelumnya, di bawah rezim UU No. 22 Tahun 2009, Menteri Dalam Negeri juga pernah mengeluarkan Keputusan No. 8 Tahun 2001 tentang Pedoman Bagi PNS yang Dipilih Menjadi Kepala Desa atau Dipilih/Diangkat Menjadi Perangkat Desa.

Status PNS Sekretaris Desa ini prakteknya telah memantik demo selama proses pembahasan RUU Desa. Ribuan Kepala Desa berdemo menuntut status mereka juga diangkat menjadi PNS. Bahkan kemudian perangkat lain, misalnya kepala-kepala dusun, mengajukan tuntutan senada. Tuntutan ini membuat pemerintah menghadapi dilema. Mengangkat seluruh Kepala Desa dan perangkat Desa menjadi PNS akan sangat berdampak pada anggaran negara.

Rincian Perangkat Desa yang diatur dalam Pasal 48 UU Desa diambil dari Pasal 12 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pasal 12 PP ini merumuskan:

(1) Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
(1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.
(2) Perangkat Desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
   a. sekretariat desa;
   b. pelaksana teknis lapangan;
   c. unsur kewilayahan.
(3) Jumlah Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

(4) Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa.

Tentu saja ada perubahan mendasar dalam pengangkatan Sekdes. Dalam PP No. 72/2005 ia diangkat oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/Walikota. Kini, Sekdes diangkat oleh Kepala Desa setelah berkonsultasi dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dari sisi persyaratan, dalam UU Desa, Sekdes sudah harus terdaftar sebagai penduduk desa; sedangkan dalam PP No. 72/2005 cukup menyatakan bersedia tinggal di desa bersangkutan.

Undang-Undang Desa pada akhirnya menghapus klausul Sekdes berasal dari PNS. Pasal 49 UU Desa telah menyebutkan bahwa perangkat desa diangkat oleh Kepala Desa. Dalam proses pengangkatan itu kepala harus mempertimbangkan syarat-syarat yang sudah ditentikan dan ia harus berkonsultasi dengan camat. Misalnya, untuk mampu membantu tugas-tugas Kepala Desa, usia orang yang boleh diangkat menjadi PNS dibatasi antara 20 hingga 42 tahun. Persyaratan model usia minimal dan maksimal ini tak dikenal dalam pencalonan Kepala Desa dan anggota BPD.

Meskipun UU Desa menghapuskan klausul PNS, PP No. 43 Tahun 2014 tetap membuka peluang PNS masuk sebagai perangkat Desa. Pasal 66 PP ini menyebutkan:

(1) PNS kabupaten/kota setempat yang akan diangkat menjadi perangkat desa harus mendapatkan izin tertulis dari pejabat pembina kepegawaian;

(2) Kalau terpilih dan diangkat menjadi perangkat desa yang bersangkutan dibebaskan sementara dari jabatannya selama menjadi perangkat desa tanpa kehilangan hak sebagai PNS.

Aturan ini sekilas tentu saja sangat menguntungkan PNS yang menjadi perangkat desa karena pindah tugas tak membuat hak-haknya sebagai PNS hilang. Persyaratan untuk menjadi perangkat desa sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (1) UU Desa tidak secara eksplisit memuat status PNS sebagai hambatan persyaratan. Jika pemerintah kabupaten/kota membuat aturan yang mengizinkan PNS menjadi perangkat Desa sepanjang memenuhi syarat lain: (i) berpendidikan minimal SMU; (ii) berusia 20-42 tahun; dan (iii) terdaftar sebagai penduduk desa, maka kemungkinan bagi PNS untuk menjadi perangkat Desa tetap ada. Apalagi jika Kepala Desa menggunakan argumentasi bahwa tenaga PNS dimaksud sangat dibutuhkan oleh warga desanya.

Hal *kedua* yang penting dicatat adalah larangan perangkat Desa menjadi pengurus partai politik dan terlibat dalam kampanye. Larangan ini juga berlaku bagi Kepala Desa dan anggota BPD. Argumentasi yang dibangun pemerintah adalah menjaga netralitas. Larangan-larangan lain, di luar menjadi pengurus partai politik sebenarnya diatur dalam sejumlah perundang-undangan dan menjadi prinsip memegang jabatan. Pasal 41 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden melarang pelaksana kampanye mengikutsertakan Kepala Desa dan perangkat desa berkampanye. Aturan senada tertuang dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Larangan mengikuti kampanye ini dapat dimaklumi karena selama ini Kepala Desa dan perangkatnya dituding sebagai salah satu aktor yang menjadi broker suara dalam pemilihan umum, atau menjadi salah satu mesin birokrasi dalam pilkada[10]

[10] Lihat antara lain Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding.* Jakarta: Perludem, 2014, hal.87; juga Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (ed). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: the Institute Power of Democracy (IPD), 2009.

Ketiga adalah penghasilan dan hak-hak lain perangkat Desa. Seperti halnya Kepala Desa, perangkat Desa juga mendapatkan ganjaran atas pelaksanaan tugas-tugasnya, yang berupa penghasilan tetap, tunjangan, jaminan kesehatan dan penerimaan lainnya yang sah. Pengaturan mengenai penghasilan perangkat desa juga ada dalam PP No. 72 Tahun 2005. Pasal 27 PP ini menyebutkan: (i) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (ii) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa ditetapkan setiap tahun dalam APB Desa; dan Penghasilan tetap tersebut paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Khusus mengenai jaminan kesehatan, UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menyebutkan jaminan kesehatan merupakan salah satu program jaminan sosial, selain jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. Pasal 19 UU ini menegaskan jaminan kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi social dan prinsip ekuitas. Jaminan kesehatan bertujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.

1. Keterlibatan Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam Politik Praktis.

Keterlibatan aparat pemerintahan desa dalam politik praktis sudah menjadi rahasia umum. Meskipun perangkat peraturan perundang-undangan secara eksplisit melarang, selama ini Kepala Desa dan perangkat Desa adalah pendulang suara potensial bagi partai tertentu.

2. Penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa

Dalam konstruksi RUU Desa, ukuran penghasilan Kepala Desa dan perangkat desa adalah UMR. Namun ukuran ini berpotensi menimbulkan perbedaan dan ketidakadilan mengingat UMR di tiap kabupaten/kota berbeda-beda. Dalam proses pembahasan, perbedaan gaji Kepala Desa dan perangkat Desa juga dikaji. Selama ini, gaji tetap sekdes (PNS) tak sebanding dengan penghasilan tidak tetap Kepala Desa dan perangkat desa lainnya, sehingga menimbulkan kecemburuan.

Walhasil, dalam naskah UU Desa, parameter UMR tersebut dihilangkan. Penghasilan tetap Kepala Desa juga dibuat lebih tinggi dari sekdes. Setidaknya itu tergambar dari PP No. 43 Tahun 2014 yang mengatur Alokasi Dana Desa (ADD) untuk penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa. Besaran persisnya, oleh Pasal 81 ayat (4) PP No 43 Tahun 2014, masih diserahkan kepada Bupati/Walikota dan ditetapkan melalui peraturan Bupati/Walikota. Sedangkan perangkat desa ditetapkan dengan ketentuan:

- Sekretaris desa paling sedikit 70 persen dari penghasilan tetap Kepala Desa perbulan
- Perangkat desa selain sekretaris desa paling sedikit 50 persen dari penghasilan tetap Kepala Desa per bulan.

Jika dibaca dari rumusan UU Desa, penghasilan pemerintah desa adalah seperti terlihat dalam tabel berikut.

Tabel: Penghasilan Perangkat Desa dan Sumbernya

Jenis	Sumber	Keterangan
Penghasilan tetap	Dana perimbangan dalam APBN yang diterima kabupaten/kota	Dibayar setiap bulan. Besaran dana perimbangannya harus ditetapkan dalam APBD kabupaten/kota
Tunjangan	APB Desa	Ditetapkan lewat Perbup/ Perwali
Jaminan kesehatan	BPJS	UU No. 40 Tahun 2004 tentang BPJS, Perpres No. 111 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan
Penerimaan lainnya yang sah		Diatur lebih lanjut dalam PP.

PP No. 43 Tahun 2014 ternyata hanya mengatur ukuran penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat desa. Bagaimana dengan tunjangan, jaminan kesehatan, dan penerimaan lain yang sah? Apa saja jenis tunjangan yang diperoleh? Apa saja yang masuk kategori penerimaan lain yang sah, apakah termasuk keuntungan BUM Desa atau bagian tertentu dari hibah? Sayangnya, PP No. 43 Tahun 2014 hanya menyebutkan (i) tunjangan dan penerimaan lain yang sah dapat bersumber dari APB Desa dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan; dan (ii) besaran tunjangan dan penerimaan lain yang sah ditetapkan dengan peraturan Bupati/Walikota. Lantas, siapa yang menentukan penerimaan lain itu sah? Selain itu, UU secara eksplisit menyebut tunjangan Kepala Desa dan perangkat desa berasal dari ABP

Des, tetapi kemudian PP menyebut 'dapat' bersumber dari APB Des. Bukankah ini berarti juga PP memungkinkan perangkat desa mendapatkan tunjangan yang bersumber selain APB Desa? Bagaimana pula PNS yang diangkat menjadi perangkat desa, apakah ia tetap punya hak penuh penghasilan yang diatur UU Desa tanpa melepaskan sama sekali hak-haknya sebagai PNS sebagaimana disebut Pasal 67 ayat (2) PP No. 43 Tahun 2014?

Kepastian penghasilan perangkat desa menghidupkan harapan akan semakin meningkatnya pelayanan mereka kepada masyarakat. Harapan itu disampaikan Miryam S. Haryani (Fraksi Partai Hanura) dalam Pandangan Mini Fraksi 10 Desember 2013: "*Perangkat Desa lebih memahami posisinya sebagai pengayom dan penggerak dalam struktur organisasi yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dalam perspektif melayani*". Tetapi apakah ada jaminan kepastian penghasilan itu akan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat? Pertanyaan ini hanya bisa dijawab lewat praktik.

3.5 Musyawarah Desa

3.5.1 Pengantar

Musyawarah Desa (Musdes) adalah proses musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Musyawarah adalah forum pengambilan keputusan yang sudah dikenal sejak lama dan menjadi bagian dari dasar negara. Sila keempat Pancasila menyebutkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

3.5.2 Pasal

Pasal 54
(1) Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. penataan Desa; b. perencanaan Desa; c. kerjasama Desa; d. rencana investasi yang masuk ke Desa; e. pembentukan BUM Desa; f. penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan g. kejadian luar biasa. (3) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun. (4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
Penjelasan
Ayat (1) *Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di Desa, termasuk masyarakatnya, dalam rangka menggariskan hal yang dianggap penting dilakukan oleh Pemerintah Desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat Desa.* *Hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat Pemerintah Desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya.* *Yang dimaksud dengan "unsur masyarakat" adalah antara lain tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin.*

Ayat (2)
Huruf a
Dalam hal penataan Desa, Musyawarah Desa hanya memberikan pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

Huruf b, huruf c, huruf e, huruf f, huruf g, serta ayat (3) dan ayat (4) cukup jelas.

Selain pada penjelasan pasal per pasal, bagian Penjelasan Umum UU Desa juga memuat penjelasan mengenai Musdes. Selengkapnya disebutkan: "*Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Hasil musyawarah desa dalam bentuk kesepakatan dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa untuk menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa*".

3.5.3 Pembahasan di DPR

Pengaturan Musyawarah Desa dalam UU Desa hanya diatur dalam satu Pasal berisi empat ayat. Keempat ayat yang ada pada pasal 54 tersebut berisi tentang fungsi musyawarah Desa; hal yang dibahas dalam musyawarah desa; waktu penyelenggaraan Musyawarah Desa; dan Pembiayaan Musyawarah Desa. Dalam proses pembahasan DIM, klausulMusdes juga relatif tak banyak diperdebatkan, semua fraksi setuju kecuali untuk penempatan bab. Pemerintah dan DPR sepakat mengenai pentingnya penye-

lenggaraan musyawarah desa sebagai forum pengambilan keputusan desa.

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi menyampaikan pandangan pemerintah saat mengantarkan RUU Desa:

> *"Musyawarah Desa .... merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan".*

Dalam Raker 4 April 2012, Anang Prihantoro mewakili DPR menyampaikan pandangan berikut:

> *"RUU Desa yang diajukan oleh Pemerintah mereduksi kedudukan Musyawarah Desa dalam sistem pemerintahan desa. Musyawarah desa hanya berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan pemerintah desa. Hasil musyawarah digunakan sebagai bahan dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa dan merupakan masukan bagi Kepala Desa dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan desa serta bagi BPD dalam penyelenggaraan musyawarah BPD. .... . DPD RI mengusulkan desa membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa, atau nama lain, sebagai wadah tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis.*
>
> *Keputusan desa yang bersifat strategis mencakup: rencana pembangunan jangka menengah desa; investasi yang masuk desa; pengembangan kawasan perdesaan; pembentukan, penggabungan, pemekaran atau perubahan status desa. DPD mengusulkan musyawarah desa dalam hal ini bukan pemegang kedaulatan rakyat desa, bukan juga sebagai institusi yang permanen, tetapi sebagai forum pengambilan keputusan strategis yang mengikat*

bagi pemerintah dan warga desa. Penyelenggaraan musyawarah desa untuk pengambilan keputusan strategis dimaksudkan untuk menghindari bias elite yang dilakukan oleh Kepala Desa, sekaligus pelibatan warga masyarakat guna memberikan perlindungan terhadap aset-aset strategis desa. Jika desa akan mengambil keputusan strategis, maka BPD berwenang membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fawzi dalam Raker tanggal 15 Mei 2012 mengapresiasi usulan-usulan DPD yang menempatkan Musyawarah Desa sebagai pengambil kebijakan tertinggi di Desa dengan alasan beberapa peraturan perundangan lainnya tidak mengatur hal tersebut dan pembentukan UU Desa bukan untuk membentuk Daerah Otonomi III. Kutipan atas tanggapan Pemerintah terhadap usulan DPD tentang musyawarah Desa dapat dilihat di bawah ini:

"Terkait dengan usulan DPD-RI mengenai kedudukan lembaga perwakilan rakyat desa dalam desain Pemerintahan desa, dapat dijelaskan bahwa Rancangan Undang-undang tentang Desa tidak mengatur mengenai lembaga perwakilan rakyat desa tetapi mengatur Badan Permusyawaratan Desa yang berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan dan pemufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan terdahulu. Hal tersebut sejalan dengan kesepakatan politik yang tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dimana penyebutan Badan Perwakilan Desa dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Landasan pemikirannya adalah bahwa Desa yang diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Rancangan Undang-undang tentang Desa tidak mengarah pada pembentukan Daerah Otonom Tingkat III sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Undang-undang No. 1

Tahun 1957 maupun Undang-undang No. 22 Tahun 1948 semua tentang Pemerintahan Daerah. Demikian pula halnya dengan usulan DPD-RI agar Musyawarah Desa dijadikan wadah tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis. "

FraksiPPP, dalam pandangan mini fraksi, menyatakan musyawarah Desa penting karena 'mengakomodasi adanya unsur masyarakat dalam pengambilan keputusan Desa'. Di forum yang sama, Fraksi Partai Golkar menganggap musyawarah Desa sebagai wujud penguatan demokrasi di Desa.

Hasto Wiyono dari STPD "APMD" Yogyakarta menyampaikan pandangan mengenai musyawarah desa dalam RDPU tanggal 7 Juni 2012. Ia mengatakan:

"Kemudian untuk musyawarah desa. Untuk musyawarah desa, kami juga menginginkan agar musyawarah desa itu menjadi lebih bermakna bukan sekadar untuk prosedur. Jadi musyawarah desa untuk memenuhi persyaratan yang namanya partisipatif dengan mengumpulkan orang, maka itu adalah partisipatif. Kami tidak sepakat dengan itu. Saya kira sepemikiran dengan teman dari UKSW. Namun demikian, musyawarah desa itu bukan juga merupakan pemegang kedaulatan rakyat desa, tetapi musyawarah desa itu sebagai satu arena untuk melakukan rembuk, melakukan pembahasan, melakukan apa namanya ya untuk mengambil keputusan bersama terutama hal-hal yang sangat strategis. Nah misalnya nanti di dalam konteks pembangunan pedesaan, dalam pengelolaan resourceh terutama sumberdaya alam untuk pertambangan misalnya. Ini saya kira musyawarah desa menjadi sangat penting sebelum Kepala Desa itu memutuskan atau mengizinkan atau tidak ketika ada investor itu masuk. Jadi musyawarah desa rakyat diajak bicara, sehingga dalam konteks ini betul-betul desa itu menjadi sebuah subjek ya, menjadi subjek yang keberadaannya memang dihormati dan diakui. "

Pendapat tersebut didukung oleh pendapat Shirley dari Surya Research Center:

"Saya setuju dengan rekan-rekan, teman-teman yang memberikan tanggapan tentang RUU ini bahwa Badan Musyawarah Desa jangan kita anggap kecil. Perlakukan mereka seperti kita memperlakukan DPR ini bahwa teman-teman di DPR ini terdiri dari berbagai macam musyawarah desa yang ada di Indonesia ini berkumpul dan kemudian juga bisa mengontrol SKPD atau teman-teman birokrat lainnya yang di daerah-daerah dan dibenak kami Surya Research kami mengadakan dalam tanda kutip ini juga merupakan tawaran dari setiap kali kami mengunjungi kabupaten, bagaimana kalau kita membentuk kelompok penguatan masyarakat, kita menyebutnya seperti itu kelompok penguatan masyarakat."

Dalam RDPU 10 Oktober 2012, Sutoro Eko dari IRE menyampaikan pandangan berikut:

"Ini ada persoalan kuasa desa dan kuasa rakyat ya, itu menyatu di dalam desa tetapi persoalannya begini pak, kuasa desa ini sekarang tidak berdaya karena berhadapan dengan kuasa negara dan kuasa modal, jadi banyak sumber daya lokal yang ini terkikis abis lah kalau ada intervensi modal misalnya soal air dan macam-macam, dan oleh karena ini kan persoalan agraria yang kita harus selesaikan juga, termasuk pembangunan pedesaan yang mengandung investasi ya, sebenarnya pikiran yang sudah berkembang, bagaimana desa itu secara kolektif mampu mengontrol usulan kita itu ada semacam musyawarah desa, musyawarah desa itu sebagai semacam institusi yang bisa kita panggil untuk mengambil keputusan strategis di desa, supaya ini tidak hanya diputuskan oleh segelintir orang tetapi oleh forum yang lebih besar, karena modalnya kan Bupati-Kepala Desa selesai gitu ya, jadi artinya keputusan mengenai investasi yang bersentuhan dengan desa itu tidak hanya dari tangan Bupati, tetapi juga itu basisnya ada di desa, dan desa itu pengambil keputusannya adalah musyawarah desa. "

3.5.4 Tanggapan

Musyawarah adalah forum bertemunya berbagai kepentingan para pemangku kepentingan. Keinginan umum (*general will*) dipertemukan dalam forum itu, dibahas, dan kemudian diputuskan bersama-sama mana yang terbaik di antara pilihan-pilihan yang ada. Dalam forum itu bersatu keinginan Kepala Desa dan mungkin juga keinginan pemerintahan kabupaten/kota yang disampaikan lewat Kepala Desa, keinginan warga desa, dan keinginan pemangku kepentingan lainnya. Konsep musyawarah pada hakekatnya menunjukkan bahwa forum tersebut bersifat partisipatif dan dialogis.[11]

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, PP 72 tahun 2005, tak mengatur spesifik musyawarah Desa. Namun korelasi kedua regulasi ini bisa dilihat dari pembahasan perencanaan desa yang disebut dalam Pasal 54 UU Desa. Musyawarah Desa sebagaimana diinginkan dalam Pasal 54 merupakan sebuah tahapan yang cukup penting dalam pembangunan desa, khususnya perencanaan desa. Salah satu perencanaan desa yang berlangsung terjadwal tahunan adalah Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan Desa (Musrenbangdes).

Payung hukum pelaksanaan Musrenbang secara umum diatur dalam Undang Undang No. 25 Tahun 2004 dan secara teknis pelaksanaannya diatur melalui Surat Edaran Bersama (SEB) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang yang diterbitkan setiap

---

[11] Rianingsih Djohani (penulis). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM, 2008, hal. 4

tahun. Secara khusus Musrenbangdes diatur dalam Permendagri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa yang didalamnya termuat petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDes) tahunan yang kemudian ditekniskan lagi melalui Surat Dirjen PMD No. 414. 2/1408/PMD tanggal 31 Maret 2010 tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Pembangunan Desa.

Perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan konsep dan proses yang tak terpisahkan sehingga mustahil perencanaan pembangunan dilakukan tanpa membahas anggaran pembiayaannya. Oleh karena itu, bersamaan dengan penyusunan dokumen perencanaan, Desa juga menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Payung hukum penyusunan APBDesa adalah UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 58 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Keuangan Desa.

Pasal 54 UU Desa tidak menyebutkan secara jelas tentang rekomendasi pengaturan teknis pelaksanaan Musyawarah Desa. Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 memuat sejumlah aturan mengenai musyawarah desa. Riciannya antara lain:

- Pasal 9 dan 10 tentang pembuatan kesepakatan dalam pembentukan desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- Pasal 18 tentang pembuatan kesepakatan dalam penggabungan desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- Pasal 22tentang prakarsa perubahan status desa menjadi kelurahan;
- Pasal 26 tentang prakarsa perubahan desa adat menjadi desa;

- Pasal 45, 47, dan 56 tentang pemilihan Kepala Desa antar waktu melalui musyawarah desa;
- Pasal 111 tentang pengelolaan kekayaan milik desa;
- Pasal 114 tentang perencanaan pembangunan desa;
- Pasal 121 tentang pelaksanaan pembangunan desa;
- Pasal 125 tentang pembangunan kawasan perdesaan;
- Pasal 126 dan Pasal 130 tentang pemberdayaan;
- Pasal 132 dan 136 tentang BUMDesa Masyarakat Desa.

Dengan konsep hibrid atau campuran, masyarakat desa mempunyai kewenangan untuk mengatur desa sebagaimana halnya kewenangan pemerintah desa. Dalam musyawarah desa, masyarakat desa mempunyai kedudukan yang sama dan saling terkait dengan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Kedudukan dan korelasi itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar: Keterkaitan para pemangku kepentingan

Gambar tersebut memperlihatkan keterkaitan antara para pemangku kepentingan dalam pelaksanaan musyawarah desa. Kepala Desa beserta perangkatnya saling terkait dengan masya-

rakat desa beserta unsur-unsur representasinya, dan BPD beserta pengurusnya. Mereka membawa kepentingan yang menguat pada irisan lingkaran. Artinya, musyawarah desa harus selalu diarahkan pada tercapainya mufakat.

Dalam prakteknya, sesuai dengan konstruksi campuran yang dipakai UU Desa, sangat mungkin terjadi perbedaan kepentingan tiap-tiap unsur yang membentuk Musdes. Oleh karena itu sangat mungkin terjadi Kepala Desa yang membawa kepentingan pemerintahan kabupaten/kota menolak melaksanakan keputusan Musdes, baik secara terang-terangan maupun secara halus. Penjelasan Pasal 54 UU Desa sebenarnya sudah memberi garis yang tegas: "*Hasil ini menjadi pegangan bagi perangkat pemerintah desa dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya*". Dalam hal terjadi konflik kepentingan, maka peraturan teknis harus memberikan jalan keluar yang tegas, misalnya sejauh mana masyarakat desa punya kewenangan menegur Kepala Desa. Pasal 68 ayat (1) UU Desamemang memberi hak kepada masyarakat desa untuk melakukan pengawasan atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa serta menyampaikan aspirasi, saran dan pendapat. Dalam hal konflik kepentingan itu berkaitan dengan hak asal usul dan lokal berskala desa, maka Desa punya kekuatan untuk mengatur dan mengurus. Sedangkan jika berkaitan dengan wewenang yang ditugaskan dan kewenangan lain dari supra desa, maka Desa hanya punya kewenangan mengurus (*vide* Pasal 20 dan 21 UU Desa). Bahkan dalam hal penataan Desa, keputusan akhir tetap ada di tangan pemerintah kabupaten/kota. Musyawarah Desa hanya sekadar forum untuk memberikan pertimbangan dan masukan (Penjelasan Pasal 54 ayat 2 UU Desa).

Seperti disebutkan dalam Pasal 54 UU Desa, musyarawah Desa adalah forum untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembentuk

Undang-Undang telah menetapkan tujuh isu strategis, sebagaimana tergambar berikut:

Bagan Isu-isu Strategis yang Dibahas dalam Musyawarah Desa

a. Hal-Hal Strategis

Pasal 54 ayat (2) UU Desa mengatur apa saja yang disebut sebagai hal yang bersifat strategis yang menjadi dasar penyelenggaraan musyawarah Desa. Tetapi tidak jelas apa maksud isu strategis dan penormaannya terkesan tidak membuka peluang untuk menambahkan hal strategis itu. Seolah-olah hanya ketujuh hal itu saja yang masuk kategori hal strategis. Berarti pula di luar ketujuh hal tersebut tidak harus diputuskan lewat musyawarah Desa. Dalam praktiknya sangat mungkin terjadi perbedaan pandangan antara warga desa dengan pemerintah desa mengenai sifat strategisnya sesuatu hal. Apalagi jika sudah menyangkut frasa 'kejadian luar biasa'. Apa yang dimaksud dengan kejadian luar biasa? Banjir, misalnya, bisa disebut kejadian luar biasa.

Lalu, apakah harus Musdes dulu sebelum banjir ditangani? Isu strategis dalam Pasal 54 lebih sebagai isu yang penting menurut pembentuk Undang-Undang, dan bukan isu strategis menurut kenyataan yang dihadapi masyarakat.

b. Pelaksanaan dan Pembiayaan Musdes

Berdasarkan UU Desa, Musdes diselenggarakan minimal satu kali dalam setahun. Undang-Undang tidak menyebutkan kapan waktu pelaksanaan dan berapa lama waktu penyelenggaraan Musdes. Pada praktiknya, musrenbang diselenggarakan pada Januari setiap tahun. Namun dilihat dari keragaman isu strategis, ada kemungkinan besar pelaksanaan Musdes lebih dari satu kali.

Pembiayaan Musdes berasal dari APBDesa. Penyelenggaraan Musdes yang hanya bergantung pada APBDesa sebenarnya menimbulkan dua persoalan. *Pertama*, bila dana APBDesa tidak mencukupi untuk Musdes sekali setahun, bisakah Desa tak menyelenggarakan Musdes? Penyelenggara Musdes adalah BPD dengan difasilitasi pemerintah desa. Jika pemerintah desa berdalih tidak ada dana, apakah BPD bisa membatalkan pelaksanaan Musdes, dan lantas memberikan kewenangan kepada Kepala Desa untuk memutuskan hal-hal strategis tanpa melibatkan BPD? *Kedua*, persoalan pertama sebenarnya bisa diatasi dengan membuka peluang pendanaan Musdes diambil dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Tetapi akan muncul persoalan, apa kaedah yang harus ditaati peserta Musdes jika dana Musdes berasal dari pihak ketiga?

Dilihat dari konstruksi hibriditas, sebenarnya peluang untuk mendapatkan biaya pelaksanaan Musdes dari luar desa tetap dimungkinkan. Sebagian biaya Musdes adalah dari pendapatan desa yang bisa berasal dari beragam sumber, antara lain '*hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga*'. Dari ru-

musan Pasal 72 ayat (1) huruf *f* UU Desa tersebut tergambar jelas salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah dana itu tidak bersifat mengikat. Jika ada penyimpangan dalam penggunaan dana pihak ketiga untuk Musdes tersebut, sesuai Pasal 75 ayat (1) UU Desa, yang akan dimintai tanggung jawab terutama adalah Kepala Desa sebagai '*pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa*'.

3.6 Badan Permusyawaratan Desa

3.6.1 Pengantar

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah salah satu organ yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan desa. Organ ini adalah penyelenggara musyawarah desa. Pasal 1 angka 4 UU Desa menyebutkan BPD atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Materi mengenai BPD yang diatur dalam UU ini meliputi fungsi, keanggotaan, hak dan kewajiban, larangan, dan mekanisme pengambilan keputusan.

Dalam tema ini akan dibahas aspek yang berkaitan dengan BPD dalam menjalankan perannya di Pemerintahan Desa, yaitu: fungsi; keanggotaan; hak dan kewajiban; dan larangan.

3.6.2 Fungsi

3.6.2.1 Pengantar

Dihubunganka dengan rumusan Pasal 1 angka 4 UU Desa, maka jelas disebutkan bahwa BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Ia boleh disebut BPD, bisa juga menggunakan nama lain yang fungsinya sama. Fungsi BPD disebutkan dalam Pasal 55 UU Desa.

3.6.2.2 Pasal

Pasal 55
Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

Penjelasan Umum UU Desa menjelaskan lebih lanjut mengenai BPD: ”*Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah desa”*.

3.6.2.3 Pembahasan di DPR

Dalam proses awal masuknya RUU Desa ke DPR, Pemerintah secara tidak langsung mengakui bahwa BPD sudah diatur dalam perundang-undangan sebelumnya. Mengenai fungsi, misalnya, diatur dalam Pasal 209 UU No. 32/2004, yang menyebutkan ’*BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat*’.

Naskah Akademik RUU Desa menggunakan istilah Badan Perwakilan Desa yang menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi ke-

pentingan warga desa, fungsi legislasi, fungsi *budgeting*, dan fungsi pengawasan. Penyusun Naskah Akademik berharap BPD adalah lembaga yang bekerja penuh bukan sambilan. *"Jika BPD hanya sebagai pekerjaan sambilan, maka ia hanya didominasi oleh kelompok tokoh masyarakat dan PNS, yang berarti tidak mencerminkan keterwakilan banyak kelompok dalam desa. Desain yang* full time *itu juga sebagai respons dan persiapan untuk menghadapi banyaknya kewenangan dan perencanaan yang didesentralisasi ke desa*".

Pada saat Naskah Akademik itu dituangkan ke dalam rumusan DIM, hanya ada dua fungsi BPD yaitu (a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan (b) memberikan masukan, saran, dan penyempurnaan dalam perumusan regulasi yang ditetapkan oleh Kepala Desa. Tetapi dalam proses pembahasan DIM, Fraksi PPP mengusulkan penambahan fungsi lain yakni pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa. Bahkan usulan mengenai fungsi BPD terus berkembang. Fraksi Partai Gerindra mengusulkan fungsi tambahan antara lain membentuk panitia pemilihan Kepala Desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa, dan menyampaikan hasil pengawasan beserta rekomendasinya kepada pemerintah daerah yang diusulkan.

Pada saat menyampaikan Keterangan Pemerintah di DPR atas RUU tentang Desa pada tanggal 2 April 2012, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyebutkan:

> *"Perubahan yang terkait dengan Badan Permusyawaratan Desa adalah lebih mendudukkan pada fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat".*

Pandangan Fraksi Partai Golkar, seperti dibacakan Ali Wongso Sinaga, pada rapat 11 Desember 2013, mengapresiasi perubahan yang diusulkan pemerintah mengenai BPD. Bagi Golkar, penguatan BPD dan musyawarah desa adalah bagian dari penguatan demokrasi di desa.

> *"Penguatan demokrasi di perdesaan dengan keberadaan Musdes dan kewenangan Badan Permusyawaratan Desa sebagai wujud perwakilan masyarakat desa yang berfungsi untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa".*

Masuknya frasa '*atau yang disebut dengan nama lain*' dalam definisi BPD berkaitan dengan pembahasan di DPR, yang mengingatkan fakta lembaga-lembaga sejenis di sejumlah daerah yang sudah dikenal selama ini. Otto Syamsudin Ishak, anggota Komnas HAM selaku pakar yang diundang, dalam RDPU 28 Juni 2012, mengatakan:

> *"Karena, ini hal kedua, bahwa perkembangan antardesa itu kan tidak sama . . . seperti kita diskusi di Yogya ya kan, misalnya BPD, itu tidak masalah. Mereka evolusinya. Konfirmasinya itu mudah. . . dari lembaga genuine, asli desa terus jadi LMD, LKMD, itu gampang, begitu. Terus berubah lagi jadi BPD, gampang itu. Tapi kalau daerah-daerah, itu tidak mudah. Jadi ini juga harus dipertimbangkan, begitu. Karena itu fokus utamanya harus jelas".*

Forum Wali Nagari (Forwana) Sumatera Barat juga meminta agar peran BPD tidak diamputasi karena akan menjadi penyeimbang atas kekuasaan Kepala Desa. H. Anwar Maksum, Ketua Forwana, menyampaikan pandangan dalam RDPU tanggal 10 Oktober 2012:

"Penguatan pemerintahan desa merupakan suatu keharusan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat; sementara kami melihat dalam draf RUU yang ada sekarang dihilangkannya klausula pemerintah yang ini berarti Badan Permusyawaratan Desa atau BPD bukan lagi penyelenggara bagi pemerintahan desa bersama dengan Kepala Desa, dan memposisikan Kepala Desa sebagai penguasa tunggal bagi desa. RUU ini memposisikan BPD sebagai lembaga kemasyarakatan yang hanya berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi untuk masyarakat. Kondisi ini sangat berbahaya bagi perkembangan demokrasi di tingkat desa. Gambaran RUU ini seakan mengembalikan semangat UU No. 5 Tahun 1979 yang sentralistik".

Pada akhirnya, untuk mengatasi kekhawatiran amputasi kewenangan BPD, ditegaskan bahwa BPD adalah lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (Pasal 1 angka 4). Pada Rapat Paripurna DPR 18 Desember 2013, Ketua Pansus RUU Desa, Akhmad Muqowwam, kembali menyinggung fungsi BPD sebagai '*badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa*'.

3.6.2.4 Tanggapan

Seperti disebutkan dalam UU Desa, pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Pemerintahan itu dilaksanakan oleh pemerintah desa yang terdiri atas Kepala Desa (atau nama lain) dan perangkat desa. Tetapi ternyata, BPD juga dianggap sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan.

Secara teoritik, pemerintahan memang bisa dilihat dalam arti luas dan arti sempit. Umumnya pemerintahan dalam arti luas merujuk pada trias politica Montesquieu, yakni Eksekutif, Legislatif,

dan Yudikatif. Dalam arti luas pemerintahan mencakup pula DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah presiden dan jajaran pemerintahannya.[12]

Berkaitan dengan fungsi BPD, maka penting untuk membandingkan UU Desa dengan UU No. 32/2004. Pasal 209 UU No. 32/2004 hanya menyebutkan BPD berfungsi: (i) menetap-

Tabel Perbandingan BPD dalam Perundang-Undangan

UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Tidak mengenal lembaga legislatif desa. Hanya ada Lembaga Musyawarah Desa yang merupakan unsur pemerintah desa.	Mengenal Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengayomi adat istiadat. Bersama pemerintah desa membuat Perdes, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan melakukan fungsi pengawasan	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa; berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD di sini merujuk pada BPD yang disebut dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	Mengenal Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

[12] Masalah ini sudah lama menjadi perhatian para penulis buku hukum administrasi negara. Lihat H.A. Muin Fahmal. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006, hal. 24-28.

kan aturan desa bersama Kepala Desa; dan (ii) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan UU Desa menambahkan (iii) fungsi pengawasan, yaitu fungsi mengawasi kinerja Kepala Desa. Dalam naskah akademik disebutkan BPD memiliki fungsi legislasi, fungsi budgeting, dan fungsi pengawasan

Nama yang dipilih oleh desa tidak harus BPD. Artinya, terbuka kemungkinan menggunakan nama lain sesuai dengan karakteristik desa bersangkutan. Pembentuk UU Desa lebih menitikberatkan pada fungsi permusyawaratan. Dalam dinamika pengaturan desa selama ini, nama yang digunakan memang berbeda untuk lembaga yang berfungsi sejenis.

3.6.3 Keanggotaan

3.6.3.1 Pengantar

Aspek lain yang diatur UU Desa adalah keanggotaan BPD, meliputi persyaratan anggota, jumlah, dan pimpinan. Prinsip utama yang dianut UU ini adalah anggota BPD berasal dari penduduk Desa bersangkutan. Keanggotaan BPD dijelaskan dalam pasal dibawah ini. Selain itu juga akan dibahas persyaratan dan penetapan anggota BPD.

3.6.3.2 Pasal

Pasal 56
(1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis; (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji;

(3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Penjelasan

Ayat (1) Yang dimaksud dengan 'dilakukan secara demokratis' adalah dapat diproses melalui pemilihan secara langsung dan melalui proses musyawarah perwakilan.

Ayat (2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.

Ayat (3) Cukup jelas.

Pasal 57

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
c. Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
e. Bukan sebagai perangkat pemerintah desa;
f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
g. Wakil penduduk desa yang dipilih secara demokratis.

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 58
(1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memerhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa; (2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/ Walikota; (3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk; (4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut: ”Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/ berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.
Penjelasan
Cukup jelas

3.6.3.3 Pembahasan di DPR

a. Keanggotaan

Ada perubahan rumusan UU Desa jika dibandingkan dengan rumusan UU No. 32/2004. Pasal 210 ayat (1) UU No. 32/2004 menyebutkan anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Kini, di UU Desa masuk klausul baru ’berdasarkan ke-

terwakilan', dan rumusan 'musyawarah dan mufakat' diganti dengan 'dilakukan secara demokratis'.

Merujuk sejarah pembentukan UU Desa ini, khusus mengenai klausula 'berdasarkan keterwakilan wilayah' tak dibahas secara eksplisit dalam Naskah Akademik. Klausula ini baru muncul- dalam DIM, yakni ketika terjadi perubahan rumusan keanggotaan. Semula rumusannya adalah *'anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat*'. Fraksi PPP mengusulkan perubahan rumusan dengan memasukkan klausula *'berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara pemilihan langsung*'.

Komposisi keterwakilan yang berbeda diajukan Fraksi PDI Perjuangan. Selain utusan penduduk Desa, anggota BPD juga berasal dari '*utusan lembaga yang mewakili dan merepresentasikan lembaga masyarakat dan lembaga adat* yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat'.

Pasal 56 UU Desa ini termasuk yang dianggap perlu mendapat perhatian oleh Panja, selain rumusan tentang pengertian menteri, musyawarah Desa, dan keuangan Desa. Rumusan yang disepakati setelah melalui tim sinkronisasi dan tim perumus adalah sebagaimana hasil akhir dan diputuskan pada 11 Desember 2013. Pidato Ketua Pansus RUU Desa pada rapat Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013 menegaskan kembali klausula tersebut, dengan mengatakan: "*RUU tentang Desa mengatur mengenai keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan **yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis***".

Berkaitan dengan Pasal 56 tersebut, anggota DPR lebih banyak memperdebatkan rumusan masa keanggotaan seperti

yang termuat dalam ayat (2) dan ayat (3). Masa jabatan anggota BPD dirujuk ke rumusan masa jabatan Kepala Desa.

Sejak awal DIM memang ada perbedaan usulan. Pemerintah mengusulkan anggota BPD menjabat selama 6 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Fraksi Demokrat mengusulkan 10 tahun dengan hak perpanjangan 1 kali; Fraksi PPP mengusulkan masa jabatan 8 tahun dan dapat dipilih kembali. Rumusan yang dibawa Panja ke Pansus adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk masa jabatan 2 kali berikutnya. Parlemen menganggap masalah ini penting seperti diungkapkan Ketua Rapat, Achmad Muqowwam, dalam rapat 11 Desember 2013.

> *"Saya kira perbedaan angka itu membawa implikasi, salah paham. Jadi, karena itu, pilihan kata yang ada di sini adalah 'dapat dipilihkembali'. Sama dengan Kepala Desa. Saya kira, samain saja. Jadi, bunyinya adalah ayat (2)-nya saja: Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Mutatis mutandis, mengambil dari Kepala Desa".*

Asal usul angka 3 kali sempat dipersoalkan Pimpinan Rapat Achmad Muqowwam karena menurut dia yang benar adalah 2 kali, seperti terungkap dalam memori rapat tertutup 11 Desember 2013.

> *"Ini rumusan darimana yang tadi 3 kali ini? Darimana, siapa yang membuat ini, yang 3 kali berturut-turut itu. Tidak ada 3 kali berturut-turut. . . Saya ingin koreksi. Yang berlaku adalah 39, coba 39, eh 56. . coba yang Kepala Desa berapa?"*

> *"Kalau begitu, ini yang ayat (2) dicopy paste ke dalam BPD. Selama diskusi tidak pernah ada kata 3. Ternyata ada rumusan baru.*

. . . Masa keanggotaa Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 tahun dan dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan. Kembali 2 itu".

b. Persyaratan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak mengatur eksplisit syarat untuk jadi anggota BPD, dan menyerahkannya pada pengaturan daerah masing-masing. Sebaliknya, UU Desa menguraikan syarat-syarat yang harus dipenuhi.

Usulan persyaratan anggota BPD ini datang dari Fraksi PPP pada saat penyusunan DIM. PPP meminta ada rumusan pasal baru dengan membandingkan rumusan syarat Kepala Desa. Dibandingkan dengan rumusan yang sudah ada dalam UU Desa, terdapat perbedaan dari yang diusulkan fraksi-fraksi DPR. Fraksi PPP mengusulkan usia minimal 21 tahun, dan tidak ada syarat pendidikan. Sementara UU Desa ini kemudian mensyaratkan minimal lulusan SMP/sederajat. Persyaratan anggota BPD ini dihubungkan dengan tugas-tugas mereka dalam rangka melaksanakan kepemerintahan desa (*local governance*).

Ahli ekonomi, Prof. Erani Yustika, misalnya secara tak langsung menghubungkan kapasitas anggota lembaga-lembaga pemerintahan desa dengan penyusunan perekonomian desa. Kapasitas sumber daya manusia BPD sangat menentukan keseimbangan dalam proses pembahasan, misalnya, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPB Desa). Dalam RDPU tanggal 28 Juni 2012, Prof. Erani Yustika mengatakan:

"Dari situlah kemudian, nanti akan membentuk yang disebut local governance, lokal desa tadi. Tata kelola desa yang memungkinkan mereka memiliki kemampuan untuk bisa melakukan beberapa hal yang mendasar bagi perubahan pembangunan ekonomi di desa itu. Itu kerangka pikirnya".

c. Jumlah Anggota

Substansi lain terkait keanggotaan adalah jumlah anggota BPD. Sesuai dengan rumusan Pasal 58, jumlah anggota BPD paling sedikit 5 orang dan paling banyak 9 orang, dan jumlahnya harus gasal. Jadi, pilihannya adalah 5, 7, atau 9 orang. Faktor yang harus diperhatikan dalam memilih anggota BPD adalah wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Siapapun yang terpilih dan bagaimana keterwakilannya, surat pengangkatan mereka harus ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Berkaitan dengan jumlah anggota BPD, sempat muncul gagasan anggotanya tetap 5 orang sebagaimana tertuang dalam DIM per Oktober 2012. Namun rupanya jumlah anggota BPD memantik perbedaan. Fraksi Partai Golkar mengusulkan agar jumlahnya dua orang dari masing-masing bagian wilayah desa agar lebih merepresentasikan masyarakat desa. Fraksi PDIP mengusulkan agar jumlah maksimal anggota BPD 10 orang dengan ketentuan 3 orang berasal dari wakil penduduk desa, dan 7 orang dari utusan lembaga-lembaga desa. Fraksi PPP menegaskan sebaiknya jumlah anggota BPD gasal, minimal 5 maksimal 11. Fraksi PPP pula yang menyinggung kembali keterwakilan perempuan, jumlah penduduk, dan keuangan desa sebagaimana dirumuskan Pasal 58 ayat (1) di atas. Fraksi PPP berpandangan 5 orang tidak cukup untuk mengakomodasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Tetapi mengenai jumlah maksimal, PPP telah berubah pandangan, sebagaimana disampaikan Dr. A. W. Thalib dalam Pendapat Akhir Mini Terhadap RUU Desa tanggal 11 Desember 2013. Ia mengatakan:

> *"Untuk mengawasi jalannya pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa yang keanggotaannya dipilih berdasar-*

kan keterwakilan wilayah paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang. Pada prinsipnya BPD melakukan fungsi legislasi secara terbatas di tingkat pemerintahan desa".

Isu keterwakilan perempuan antara lain diangkat oleh Bina Desa. Direktur Bina Desa, Dwi Astuti, mempersoalkan naskah akademik yang sama sekali tak menyinggung keterwakilan perempuan, *affirmative action*. Padahal, menurut Dwi, perempuan punya kontribusi signifikan dalam pembangunan desa berkelanjutan. Ia mengatakan:

"RUU Desa belum memberikan ruang bagi perempuan untuk terlibat aktif dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan. Ini karena tadi dari Naskah Akademiknya saja tidak dipotret begitu ya, tidak disinggung. Lalu, kalau kami lihat dari pasal per pasal itu tidak ada satu kalimat pun yang menyebut tentang perempuan".

Pada akhirnya naskah terakhir UU Desa memang memasukkan perempuan sebagaisalah satu faktor yang harus diperhatikan dalam keanggotaan BPD. Ini juga sejalan dengan Naskah Akademik yang menyebutkan BPD harus mencerminkan keterwakilan unsur-unsur dalam masyarakat. Bahkan Naskah Akademik secara khusus menyebut kuota 30 persen perempuan dari anggota BPD.

3.6.3.4 Tanggapan

Penetapan anggota BPD dilakukan melalui surat keputusan Bupati/Walikota (Pasal 58 ayat 2). Suatu keputusan adalah produk tindakan pemerintah yang bersifat *beschiking*, sehingga sangat mungkin digugat. Misalnya jika Bupati enggan mengeluarkan keputusan pengangkatan anggota BPD yang kurang disukai Bupati, baik karena alasan politik atau alasan lain.

Kisruh pengangkatan BPD bukan tak mungkin bermuara ke pengadilan. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya pernah memutus kasus yang relevan (Putusan No. 22/B/2014/PT. TUN. SBY). Putusan ini mengenai gugatan sembilan orang warga terhadap Bupati Gresik, Jawa Timur. Para penggugat menggugat Surat Keputusan Bupati Gresik tentang Penganggkatan Anggota BPD di salah satu desa di Kecamatan Wringinanom. Para penggugat mendalilkan Bupati tidak menjalankan asas-asas pemerintahan yang baik ketika menerbitkan surat keputusan tersebut. Pengadilan memang pada akhirnya menyatakan tidak menerima *petitum* gugatan, tetapi lebih karena melewati tenggat waktu mengajukan gugatan bukan karena materi gugatannya.

Meskipun gugatan ini terjadi sebelum UU Desa dan putusan menyatakan tidak dapat menerima, tetapi kasusnya bisa dijadikan rujukan untuk pengaturan ke depan. Ini menunjukkan potensi kisruh pemilihan anggota BPD.

3.6.4 Hak dan Kewajiban

2.6.4.1 Pengantar

Undang-Undang Desa bukan hanya mengatur hak dan kewajiban desa, tetapi juga hak dan kewajiban lembaga-lembaganya. Khusus mengenai hak dan kewajiban BPD, diatur dalam Pasal 61-63 UU Desa. Undang-Undang ini membedakan hak kelembagaan BPD dan hak personal pengurus-pengurusnya, serta kewajiban mereka.

3.6.4.2 Pasal

Pasal 61
Badan Permusyawaratan Desa berhak: a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa kepada pemerintah desa; b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa; dan c. Mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
Penjelasan
Yang dimaksud dengan 'meminta keterangan' adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa, bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban Kepala Desa.
Pasal 62
Anggota Badan Permusyawaratan Desa Berhak: a. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; b. Mengajukan pertanyaan; c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat; d. Memilih dan dipilih; dan e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 63
Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib: a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memeliharan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;

b. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa; d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan; e. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat desa; dan f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan desa.
Penjelasan
Cukup jelas

3.3.4.2 Pembahasan di DPR

Masuknya hak dan kewajiban BPD dan anggotanya adalah usulan dari Fraksi PPP saat pembahasan DIM. Fraksi PPP mengusulkan tambahan pasal-pasal baru yang mengatur hak, kewajiban, dan larangan bagi BPD, sebagaimana halnya konsep hak, kewajiban, dan larangan bagi Kepala Desa. Usul FPPP tak banyak mengalami perubahan karena fraksi-fraksi lain juga tak berkeberatan.

Salah satu yang sempat disinggung dalam pembahasan adalah hak mengajukan Rancangan Perdes. Frenadin Adegustara, pakar yang diundang dalam RDPU tanggal 27 Juni 2012 menyatakan:

> *"Kemudian yang menarik lagi adalah tatkala desa itu ada pemerintahan desa, kemudian ada muncul lagi Badan Permusyawaratan Desa ya. Dia representasinya dari penduduk desa seolah-olah legislatifnya desa. Tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk mengesahkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kalau begitu, apa demikian jelas bahwa makna daripada desa kita ya desa. Kita ini adalah desanya eksekutif ya karena*

peraturan desa yang dibuat itu cukup setelah mendengarkan paparan, masukan, selesai, langsung minta diajukan ke Bupati untuk disahkan. Selesai ya. Peran Badan Permusyawaratan ini apa, hanya memberikan pertimbangan?"

Keseimbangan hak dan kewajiban antara BPD dan Kepala Desa dikemukakan Tri Ratnawati, pakar yang dihadirkan dalam RDPU tanggal 13 Juni 2012. Ia menjelaskan:

"Saya pernah riset di salah satu desa di Bantul dimana Kepala Desanya sampai stroke karena Badan Perwakilan Desa (BPD). Waktu itu kan BPD mempunyai hak untuk menjatuhkan Kepala Desa. Kasarnya seperti itu toh. Jadi, semacam blackmail, kemudian ada semacam cara-cara yang menurut saya tidak etis dilakukan oleh BPD terhadap Kepala Desa. . . . Itu disembuhkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang menyangkut mengenai desa. Nah, saya berharap nanti adanya undang-undang baru ini tidak akan menimbulkan hal-hal yang kontroversial lagi".

Dalam Pandangan Mini Fraksi PPP menegaskan bahwa RUU ini mengatur hak-hak dan kewajiban masyarakat secara seimbang, dan mendorong agar masyarakat ikut serta secara aktif dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa.

3.6.4.4 Tanggapan

Dimana ada hak, di situ ada kewajiban. BPD memiliki hak sekaligus kewajiban. Undang-Undang Desa membedakan antara hak yang melekat pada kelembagaan BPD dengan hak yang melekat pada masing-masing anggota BPD. Hak yang melekat pada kelembagaan pada dasarnya tak bisa diputuskan sendiri oleh satu orang ketua BPD, melainkan seluruh anggota BPD melalui mekanisme pengambilan keputusan. Pada prinsipnya hak BPD

meliputi hak kontrol, hak meminta keterangan, hak menyatakan pendapat, dan hak finansial.

Pada dasarnya hak kontrol (mengawasi penyelenggaraan pemerintahan) dan meminta keterangan dari pemerintah desa berkaitan erat dengan hak anggota BPD untuk menjalankan fungsi yang sama. Dalam UU ini dikenal hak meminta keterangan yang melekat pada lembaga BPD, dan hak mengajukan pertanyaan yang melekat pada personal anggota BPD. Hak menyatakan pendapat dapat disampaikan dalam forum permintaan keterangan yang sebelumnya digelar BPD. Artinya, BPD secara kelembagaan menggelar rapat terlebih dahulu dalam forum permintaan keterangan, dan di forum itulah anggota BPD mengajukan pertanyaan. Hal yang sama bisa disampaikan dalam forum musyawarah desa lainnya. Hak BPD menyampaikan pendapat tak hanya mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, tetapi juga mengenai (a) pelaksanaan pembangunan desa; (b) pembinaan kemasyarakatan desa; dan (c) pemberdayaan masyarakat desa.

Satu hal yang masih perlu diperjelas adalah hak anggota BPD menyampaikan pendapat di luar forum musyawarah desa. Apakah dimungkinkan anggota BPD mengajukan pertanyaan kepada kepala desa, misalnya, melalui surat tanpa melalui musyawarah desa?Namun secara pribadi anggota BPD berhak mengajukan suatu usul rancangan Peraturan Desa.

3.6.5 Larangan

3.6.5.1 Pengantar

Selain hak dan kewajiban, anggota BPD dibebani sejumlah larangan yang sebagian besar isinya mirip dengan larangan bagi Kepala Desa. Sebagaimana rumusan dalam Pasal 64,

3.6.5.2 Pasal

Pasal 64
Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang: a. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat desa, dan mendiskriminasikan warga atau golongan masyarakat desa; b. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; c. Menyalahgunakan wewenang; d. Melanggar sumpah/janji jabatan; e. Merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat desa; f. Merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; g. Sebagai pelaksana proyek desa; h. Menjadi pengurus partai politik; dan/atau i. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.
Penjelasan
Cukup Jelas

3.6.5.3 Pembahasan di DPR

Saat menyampaikan keterangan pemerintah atas RUU tentang Desa, April 2012, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi sudah menyinggung tentang larangan-larangan bagi Kepala Desa dan BPD. Gamawan menyebutkan:

"Substansi mengenai penyelenggara pemerintah desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban Kepala Desa, larangan bagi Kepala Desa, pemberhen-

tian dan pemilihan Kepala Desa, tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa".

Larangan yang paling mendapat sorotan dalam pembahasan di Senayan adalah menjadi pengurus partai politik (pembahasan mengenai larangan dapat dilihat pada bagian Kepala Desa).

3.6.5.4 Tanggapan

Larangan-larangan untuk BPD yang disebut dalam UU Desa sebenarnya berlebihan. Sebab, perundang-undangan lain juga telah melarang perbuatan-perbuatan tersebut dan mengkualifikasinya sebagai perbuatan pidana. Uniknya, tak ada klausul/norma dalam UU ini yang menyebutkan sanksi administratif terhadap anggota BPD tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana yang pasti, seperti halnya Kepala Desa dan perangkat desa. Anggota BPD juga bisa diberhentikan karena sebab-sebab yang ditentukan Pasal 76 PP No. 43 Tahun 2014 yaitu diberhentikan karena berakhir masa keanggotaan, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPD, dan melanggar larangan sebagai anggota BPD.

Kendati demikian, jika merujuk pada Pasal 76 PP No. 43 Tahun 2014, anggota BPD diberhentikan oleh pimpinan BPD kepada Bupati atas dasar hasil musyawarah. Mekanisme penetapan pemberhentian ini penting dan lebih pas melibatkan forum musyawarah BPD. Sebab, jika pemberhentian hanya merujuk pada usulan pimpinan BPD, ada kemungkinan timbul konflik kepentingan. Misalnya, bagaimana jika pimpinan BPD secara bersama-sama melanggar larangan? Apakah dengan demikian mereka tak pernah bisa diusulkan untuk diberhentikan? Oleh karena itu, jalan keluar yang diberikan PP sudah pas.

Satu hal yang patut ditegaskan adalah UU Desa tak melarang anggota BPD menjadi anggota partai politik. Sebab, merujuk pada Pasal 64 huruf h, yang dilarang adalah menjadi pengurus meskipun tak dijelaskan lebih lanjut oleh Undang-Undang ini pengurus tingkat apa yang dilarang, atau memang terlarang untuk semua tingkatan dan jenis jabatan dalam kepengurusan partai politik.

3.6.6 Mekanisme Pengambilan Keputusan

3.6.6.1 Pengantar

Undang-Undang Desa juga mengatur struktur kepengurusan BPD dan mekanisme pemilihan anggotanya, sebagaimana tertuang dalam Pasal 59. Normatifnya, untuk pertama kali, rapat pemilihan pimpinan BPD dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Menurut Pasal 59 ayat (1) pimpinan BPD terdiri atas 1 orang ketua, 1 orang wakil ketua, dan 1 orang sekretaris. Jika misalnya anggota BPD berjumlah 5, maka dua anggota yang tersisa berstatus anggota. Pimpinan dipilih dari dan oleh anggota BPD dalam rapat yang diadakan secara khusus. Rumusan lengkapnya adalah berikut:

3.6.6.2 Pasal

Pasal 59
(1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris;

(2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa secara langsung dalam rapat permusyawaratan desa yang diadakan secara khusus. (3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.
Penjelasan
Cukup jelas
Pasal 65 ayat (1)
Mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa sebaga berikut: a. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa; b. Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa; c. Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat; d. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara; e. Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit ½ (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan f. Hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notula musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

3.6.6.3 Pembahasan di DPR

Tata cara pemilihan pemilihan anggota BPD disebut dalam Naskah Akademik, yaitu 'dipilih atau berdasarkan musyawarah secara berjenjang sesuai dengan adat istiadat dan tradisi setempat'.

Pemerintah, melalui Mendagri Gamawan Fauzi menyampaikan usulan agar pemilihan pimpinan BPD dan mekanisme musyawarah desa dilakukan secara demokratis, sebagaimana pemilihan Kepala Desa. NAmun, Gamawan mempertanyakan demokratis seperti apa yang dimaksud. Agar kelak tidak menimbulkan perbedaan tafsir, UU Desa seharusnya menyebutkan ketentuan lebih lanjut, seperti disampaikan Gamawan dalam rapat 11 Desember 2013, berikut:

> *"Pemilihan Badan Musyawarah Desa, itu kan juga dipilih secara demokratis. Seperti apa? Apakah ini diatur oleh masing-masing kabupaten atau diatur dengan PP? Kalau dulu diatur dengan Perbup saja karena setiap daerah berbeda-beda. Makanya, apa yang disebut di sini, nanti pengaturannya PP, disebutkan di situ, bahwa nanti diatur dengan PP saja".*

Anggota Fraksi Partai Demokrat, Khatibul Umam Wiranu, punya pandangan berbeda. Ia mengusulkan agar masalah BPD diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) karena heterogenitas daerah. Seperti ia ungkapkan berikut ini:

> *"Sebenarnya, waktu perdebatan soal BPD, tata caranya memang hampir semua kabupaten/kota itu terutama yang basisnya provinsi, itu berbeda-beda Pak. Karena itu kemarin secara implisit sebenarnya diatur di Perda. Asumsi kita bukan di PP karena PP akan kesulitan melihat perbedaan-perbedaan tata cara pemilihan yang sudah berkembang pada saat sekarang ini. Kalau memang harus ditegaskan aturan lebih lanjut, menurut saya lebih tepat Perda, Pak".*

Pemerintah dan DPR akhirnya sepakat memasukkan pengaturan lebih lanjut mengenai BPD diatur lewat Perda sebagaimana tertuang dalam Pasal 65 ayat (2) berikut: ”*Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah/Kota*”.

Mekanisme musyawarah BPD diatur sekilas dalam Pasal 65 ayat (1). Dalam proses pembahasan RUU tanggal 28 Juni 2012, pakar ekonomi, Prof. Erani Yustika sudah menyinggung mekanisme pengambilan keputusan BPD. Ia mengingatkan tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Prof. Erani Yustika mengatakan:

> *”Musyawarah BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya ½ ditambah 1 dari jumlah anggota BPD. Tidak ada satu pun klausul di situ yang menyebutkan partisipasi warga. Meskipun partisipasi warga di situ sebenarnya sudah bisa diwakili oleh BPD, tetapi itu jelas mereduksi dari apa yang menjadi norma, yang pernah menjadi community characteristic dari desa di masa lalu dengan institusi yang namanya, misalnya, Rembug Desa”.*

3.6.6.4 Tanggapan

Musyawarah desa adalah forum penting untuk menentukan bagaimana pemerintahan diselenggarakan, apa saja prioritas pembangunan, dan ke arah mana desa akan dibawa. Keberhasilan penyelenggaraan musyawarah desa sangat ditentukan tata cara pengambilan keputusan di BPD. Undang-Undang Desa menentukan dengan jelas siapa pimpinan sidang dan siapa yang membuat notula rapat; bagaimana keabsahan pengambilan keputusan baik melalui musyawarah maupun *voting*; kehadiran anggota BPD; dan bentuk penetapan hasil musyawarah oleh BPD.

Namun pengaturan Pasal 59 dan Pasal 65 UU Desa tidak menguraikan lebih lanjut kondisi tertentu jika pimpinan BPD tidak hadir, atau hanya dihadiri sekretaris dan anggota, apakah rapat semacam itu tetap sah atau tidak? Jika sekretaris BPD memimpin rapat, siapa yang bertugas membuat notula? Implementasi hasil musyawarah desa yang sudah ditetapkan sangat bergantung pada tingkat penerimaan dua pihak, yaitu kepala desa dan masyarakat desa. Dalam konteks inilah relevan apa yang dipersoalkan Prof. Erani dalam pembahasan di DPR, bahwa kehadiran warga masyarakat dalam rapat tetap dimungkinkan, walaupun pada hakikatnya mereka sudah diwakili oleh BPD.

Pengaturan agar jumlah anggota BPD gasal (*vide* Pasal 58 ayat 1) sebenarnya penting untuk menutup peluang buntunya pengambilan keputusan. Jika jumlahnya genap dalam pengambilan keputusan secara *voting* ada kemungkinan *deadlock* alias tidak tercapai kata sepakat, sebagaimana syarat 50 plus 1 yang diatur dalam Pasal 65 ayat (1) huruf eUU Desa.

3.7 Peraturan Desa

3.7.1 Pengantar

Peraturan Desa (Perdes) adalah produk pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang digunakan untuk menjadi acuan pelaksanaan pemerintahan desa. Peraturan desa dalam konteks ini adalah dalam pengertian luas karena meliputi juga peraturan Kepala Desa dan peraturan bersama Kepala Desa. Peraturan Desa diatur dalam dua pasal, yakni Pasal 69 dan 70, sebagaimana dirumuskan berikut.

3.7.2 Eksistensi Peraturan Desa

3.7.2.1 Pengantar

Peraturan Desa adalah jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan dan diterbitkan oleh organ pemerintahan desa. Kewenangan desa membuat peraturan merupakan perwujudan dari pemberian kekuasaan kepada desa untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. UU Desa mengatur jenis, persiapan pembuatan, dan mekanisme pembahasan Peraturan Desa.

3.7.2.2 Pasal

Pasal 69	
(1)	Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa.
(2)	Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
(3)	Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.
(4)	Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapat evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
(5)	Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota.
(6)	Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya.
(7)	Kepala Desa diberi waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi.

<table>
<tr><td>(8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.
(9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
(10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
(11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa.
(12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
<tr><td align="center">Pasal 70</td></tr>
<tr><td>(1) Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerjasama antar-Desa.
(2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerjasama antar-Desa.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
</table>

Penjelasan Umum UU Desa juga memuat secara khusus penjelasan mengenai Perdes. Disebutkan antara lain bahwa penetapan Perdes merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai produk hukum, Perdes tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:

a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai produk politik Perdes diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan masyarakat. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan BPD dalam proses penyusunan Perdes.

3.7.2.3 Pembahasan di DPR

Rumusan tentang peraturan desa masuk dalam Naskah Akademik yang disusun Kementerian Dalam Negeri, dan kemudian diuraikan dalam Daftar Isian Masalah (DIM). Disebut dalam Naskah Akademik bahwa kewenangan menyusun Peraturan Desa (Perdes) adalah konsekuensi atas penetapan kewenangan yang melekat pada desa (kewenangan mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab). Secara khusus fungsi regulasi itu melekat pada tugas Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Disebutkan dalam Naskah Akademik:

> *"Sebagai konsekuensi atas penetapan kewenangan yang melekat pada desa, maka desa mempunyai kewenangan (mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab) untuk menyusun peraturan desa. Peraturan desa disusun oleh Kepala Desa dan BPD sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Penyusunan peraturan desa*

merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Jika pembentukan peraturan desa dihubungkan dengan wewenang, maka ketentuan Pasal 69-70 berhubungan langsung dengan Pasal 1 angka 7, Pasal 26 ayat (3) huruf b, dan Pasal 55 huruf a UU Desa. Pasal-pasal ini menggambarkan definisi dan kewenangan menyusun Peraturan Desa.

Dalam DIM per Oktober 2012, Peraturan Desa diatur dalam bab tersendiri (Bab XVI) yang terdiri atas empat pasal (80-83). Tetapi setelah jadi, jumlahnya mengerucut menjadi dua pasal. Rumusan dalam RUU mengalami beberapa perubahan berkat usulan anggota Dewan. Poin-poin penting yang menimbulkan perdebatan adalah:

a. *Jenis–jenis Peraturan Desa* (Pasal 69 ayat 1 UU Desa). Sebagian besar fraksi setuju dengan tiga jenis peraturan desa, yaitu Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Tetapi Fraksi PKB mengusulkan jenis lain yaitu: Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, dan Keputusan Kepala Desa.
b. *Partisipasi masyarakat*. Pada dasarnya semua fraksi setuju masyarakat dilibatkan dalam pembentukan Peraturan Desa. Rumusan yang disetujui mayoritas dan akhirnya diangkat menjadi norma adalah Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat. Dalam proses pembahasan DIM, Fraksi Partai Golkar sempat mengusulkan '*wajib memperhatikan aspirasi dan persetujuan masyarakat, baik yang disampaikan secara lisan maupun tertulis*'.

c. *Evaluasi*. Semua fraksi sepakat ada evaluasi Peraturan Desa oleh Bupati/waikota. Materi yang harus mendapat evaluasi dari kepala daerah adalah rancangan peraturan menyangkut Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa. Awalnya, usulan Fraksi PDIP, PKS, PPP, PKB, Gerindra, dan Demokrat mengusulkan 'pemanfaatan lahan', tetapi kemudian berubah menjadi tata ruang dalam naskah UU Desa.

Dewan Perwakilan Daerah, dalam Rapat Kerja di DPR pada 4 April 2012, melalui juru bicaranya Anang Prihantono, menyampaikan pandangan:

> *"Melalui undang-undang ini harus tegas bahwa negara (pemerintah, kementerian, kepolisian, TNI, lembaga-lembaga negara, lembaga peradilan, lembaga perbankan, pemerintah daerah dan lain-lain) melakukan rekognisi terhadap desa. Baik institusi desa maupun produk politik-hukum desa seperti Peraturan Desa seharusnya diakui dan dihormati oleh sederet institusi-institusi negara tersebut".*

Jika ditelusuri ke Naskah Akademik, ide Perdes dihubungkan dengan pemberian kewenangan mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab. Jadi, Perdes adalah penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa, sesuai kebutuhan dan kondisi desa. Pemikiran pentingnya memberi desa kewenangan untuk membuat Perdes juga disampaikan pakar yang didatangkan, Arya Hadi Dharmawan. Dalam RDPU 8 Juni 2012, Arya menyampaikan pandangan bahwa pemberian kewenangan menyusun regulasi adalah konsekuensi logis dari posisi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Ia mengatakan:

> *"Kalau kita mengatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum, maka konsekuensinya desa adalah menjadi hierarki*

pengambil keputusan hukum. Jadi, dia memproduksi undang-undang, setara undang-undang namanya Perdes. Tetapi persoalannya kemudian, ketika itu dilepaskan, pertanyaan ini pernah terjadi, ketika itu Mendagri Pak Mardiyanto sewaktu kami membahas RUU Desa, tiba-tiba ketika Pak Mardiyanto menjadi Menteri, saya masih ingat betul beliau di Sulawesi mengatakan, 'RUU Desa ini akan memberikan peluang desa sebagai entitas pengambil keputusan hukum, karena dia kesatuan masyarakat hukum, otonomi tingkat III'".

Dalam RDPU berikutnya, tanggal 12 Juni 2012, Dewi Astuti, Direktur Bina Desa, mengeluhkan selama ini desa tak memiliki kewenangan mengatur sumber daya desa. Agar sumber daya desa dimaksimalkan, maka desa harus diberi kewenangan membuat peraturan. Ia mengatakan:

"Desa tidak memiliki kewenangan dalam mengatur sumber daya di desa. Misalnya saja untuk kewenangan desa dalam membuat Perdes untuk melindungi sumber daya agrarianya...atau potensi sosial budaya, sosial ekonomi, sosial politiknya ini. Kedudukan Perdes sangat rendah bahkan tidak jelas di dalam tata perundang-undangan kita. Perdes ini letaknya dimana karena setiap perdes harus dievaluasi oleh bupati atau alikota dan mendapat pengesahan dari bupati dan walikota dan bila perdes bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dapat dibatalkan".

Namun kewenangan membuat Perdes itu sempat dipertanyakan DR. Hanif Nurkholis, pakar yang diundang dalam RDPU tanggal 13 Juni 2012. Ia menghubungkan Perdes itu dengan posisi pemerintah desa, apakah lembaga masyarakat atau lembaga pemerintah. Hanif mengatakan:

"Di situ ada juga yang di dalam pikiran saya sebagai disiplin administrasi negara. Itu juga ganjil, yaitu ada satu kewenangan

yang diberikan kepada pemerintah desa sebagai lembaga masyarakat, yang bukan lembaga pemerintah, itu diberikan kewenangan untuk membuat regulasi, yaitu peraturan desa. Nah, regulasi itu yang bisa membuat adalah badan hukum publik, bukan lembaga masyarakat yang dikontrol negara seperti itu ... Ini juga satu hal yang rancu".

Dalam rapat yang sama, Hanif juga menyampaikan pandangan mengenai problem yang mungkin terjadi mengenai materi muatan Perdes dihubungkan dengan kewenangan desa. Dosen Universitas Terbuka itu mengatakan:

"Saya pernah mengatakan bahwa RUU Desa ini tidak akan pernah menyelesaikan persoalan karena sektoral sudah mengatur terlebih dahulu. Kalau desa berwenang mengatur hutan, hutan itu diatur Undang-Undang Kehutanan. Kalau desa sudah berwenang mengatur air, air udah diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004. Kalau desa ingin mengatur jalan, ada Undang-Undang Jalan dan seterusnya. Sehingga kami pernah mengatakan kewenangan desa ini jangan-jangan hanya pepesan kosong. Distate oleh Undang-Undang, tapi tidak operasional. Pernah kami berdiskusi di Kemendagri, okelah kalau begitu kewenangannya yang kecil-kecil sajalah. Yang kecil-kecil itu apa? Pernah Pak Girsang, Direktur Pemerintahan Desa, ' ya pokoknya mengatur misalnya pagar desa, mengatur pelelangan desa, mengatur tentang pelabuhan desa yang kecil dan seterusnya. Tetapi persoalannya kemudian tidak sesederhana itu".

Kewenangan membuat Perdes akhirnya tetap dicantumkan bahkan dibuat dalam bab tersediri. Ia menjadi kewenangan yang diberikan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal 26 ayat (2) UU Desa menyebutkan: "*Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang. (2) menetapkan peraturan desa".* Demikian pula kewenang-

an BPD sebagaimana disebut pada Pasal 62 huruf a: "*Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak mengajukan rancangan Peraturan Desa*".

Sehubungan dengan pandangan-pandangan yang muncul dalam pembahasan, Mendagri Gamawan Fauzi pada rapat 15 Mei 2012 merespon, dan pada intinya menyatakan siapapun harus patuh pada undang-undang yang sudah ditetapkan dan diundangkan. "*Pemerintah berpendapat bahwa suatu ketentuan yang telah ditetapkan dalam suatu Undang-Undang wajib dilaksanakan dan dipatuhi oleh semua instansi dan masyarakat*".

Dalam Rapat Kerja 12 Desember 2012, pimpinan rapat Drs H. Ahmad Muqowwam menyampaikan bahwa Peraturan Desa dibuat dalam kluster tersendiri. Pemerintah menyatakan setuju pada sistem kluster untuk mempermudah pembahasan. Muqowwam menyatakan:

> *"Penjelasannya adalah materi terkait dengan peraturan desa perlu dilakukan terpisah dari materi yang lain, karena memang saya kira ini hal yang menjadi penting, lebih-lebih kalau kita kaitkan dengan sistem pemerintahan".*

3.7.2.4 Tanggapan

a. Kedudukan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-Undangan

Sebenarnya, Peraturan Desa bukan konsep baru yang hanya dikenal dalam UU Desa. Pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menyebutkan kewenangan Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Tetapi tidak dijelaskan apa yang dimaksud Peraturan Desa, jenis-jenisnya, dan kedudukannya dalam peraturan perundang-

undangan. Bahkan mengenai evaluasi atau persetujuan, konsep UU No. 22 Tahun 1999 agak berbeda dengan UU Desa. Penjelasan Pasal 105 ayat (3) UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan "*Peraturan Desa tidak memerlukan pengesahan Bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat*". Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Desa menyebut dengan istilah keputusan desa.

Salah satu masalah krusial adalah kedudukan Peraturan Desa sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan UU No. 10 Tahun 2004 dan –penggantinya—UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Catatan dalam DIM No. 403 juga menggambarkan kekhawatiran munculnya masalah di kemudian hari.

> *"Merujuk pada Peraturan Desa yang pernah diakui dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun kemudian dihilangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka diusulkan untuk ditinjau kembali Bab XIII tentang Peraturan Desa, karena apabila terdapat permasalahan atas perselisihan dan desa menggunakan dasar peraturan desa, maka dalam penyelesaian hukum keberadaan peraturan desa tidak akan memiliki landasan hukum, payung hukum yag berarti. Dan juga tidak ada kekuatan yang memaksa secara hukum harus dipatuhi atau ditegakkan".*

Pencantuman kembali Peraturan Desa juga sempat disinggung dalam Seminar Pengkajian Hukum Nasional yang diselenggarakan Komisi Hukum Nasional (KHN) pada Desember 2014. Pada dasarnya pencantuman kembali Peraturan Desa akan menimbulkan pertanyaan-pertanyaan mengenai kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan dan mekanisme pengu-

jiannya. Pertanyaan ini sejalan dengan rumusan Pasal 69 ayat (2) UU Desa: '*Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*'.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yang sudah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mencantumkan secara eksplisit Peraturan Desa sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang/Perppu, dan Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Peraturan Desa dalam konsep Undang-Undang No. 10/2004 itu adalah salah satu jenis Peraturan Daerah (Perda). Namun eksistensi Peraturan Desa dalam tata urutan peratuan perundang-undangan dihilangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun dihilangkan, peraturan desa masih tetap punya payung hukum dalam UU No. 12 Tahun 2011, sebagaimana disebut dalam Pasal 8 berikut:

(1) *Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota,* ***Kepala Desa atau yang setingkat****.*

(2) *Peraturan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)* ***diakui keberadaannya dan mem-***

punyai kekuatan hukum mengikat *sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

b. Materi Muatan

Suatu peraturan perundang-undangan berisi materi muatan yang sesuai. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menganut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Bab VIII (Pasal 69-70) UU Desa tidak mengatur secara spesifik apa yang menjadi materi muatan setiap jenis Perdes yang disebut dalam Pasal 69 ayat (1). Sementara UU No. 12 Tahun 2011 sudah meniadakan Perdes dalam tata urutan perundangan-undangan, meskipun tetap diakui statusnya sebagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang sebelumnya – UU No. 10 Tahun 2004—yang mengakui perdes dalam hirarki perundang-undangan menegaskan 'materi muatan peraturan desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi' (Pasal 13). Masalahnya, UU tak menyebutkan lagi apa materi muatan perdes. Materi yang secara eksplisit disebut UU Desa untuk diatur dalam Perdes adalah BUM Desa (Pasal 88) dan APB Desa (Pasal 73).

Peraturan Kepala Desa oleh UU Desa ditempatkan sebagai peraturan pelaksanaan Perdes. Sedangkan Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan Kepala Desa dalam rangka kerjasama antardesa. Penjelasan lebih lanjut mengenai materi

muatan setiap jenis Perdes tersebut ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yang terbit 31 Desember 2014. Adapun materi muatan setiap jenis peraturan berdasarkan Permendagri ini adalah:

Jenis Peraturan	**Materi Muatan**
Peraturan Desa	Pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
Peraturan Bersama Kepala Desa	Materi kerjasama desa
Peraturan Kepala Desa	Materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama Kepala Desa dan tindak lanut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sumber: Pasal 4 Permendagri No. 111 Tahun 2014.

c. Pengujian Perdes

Pasal 69 ayat (2) dan Penjelasan Umum UU Desa sudah menegaskan bahwa Perdes tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum. Atas dasar pelanggaran prinsip ini, siapapun pihak yang dirugikan bisa mengajukan permohonan pembatalan Perdes. Persoalannya, apakah dimungkinkan mengajukan hak uji materiil dan formil terhadap Perdes?

Dalam bukunya *Perihal Undang-Undang*, Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie, mengkritik pencantuman Perdes sebagai Perda dalam UU No. 10 Tahun 2004. Ia menulis:

> *"Dengan memasukkan Peraturan Desa atau peraturan lain yang setingkat dengan Peraturan Desa ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan, berarti Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 itu memperlakukan Peraturan Desa itu sebagai peraturan yang sama-sama merupakan produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan di antara cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, baik di tingkat daerah maupun pusat, tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik. Pengujian undang-undang dan peraturan daerah itu harus dilakukan melalui mekanisme judicial review dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparsial sebagai pihak ketiga" (2006: 103-104).*

Dengan alur berpikir UU No. 10 Tahun 2004, dihubungkan dengan UU Desa, maka Peraturan Desa masuk kategori peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sehingga yang berwenang mengujinya adalah Mahkamah Agung. Fraksi PKB memberi catatan khusus dalam DIM No. 404, sebagai berikut:

> *"Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menyebut Peraturan Desa, melainkan hanya Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Bersama Kepala Desa juga tidak dikenal. Ketentuan ini secara yuridis normatif sangat bertentangan dengan ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perumusan ini tidak mencerminkan asas hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan perumusan ini dapat ditafsirkan bahwa antara Peraturan Desa, Peraturan Kepala Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa, memiliki kedudukan yang sama, sedangkan idealnya peraturan perundang-undangan harus mengandung asas hierarkis".*

Pandangan yang memasukkan Peraturan Desa sebagai peraturan perundang-undangan yang bisa diuji ke Mahkamah Agung bukan tanpa masalah. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006: 105-106), jika Peraturan Desa menjadi obyek *judicial review* di Mahkamah Agung, maka tak mungkin bagi MA menjalankan tugasnya dengan baik, karena jumlah desa mencapai ratusan ribu. "Sikap

pembentuk UU No. 10 Tahun 2004 memasukkan Peraturan Desa dalam tata urutan perundang-undangan 'sudah sangat berlebihan'. Menurut Jimly, harus ada jalan keluar agar beban perkara di MA tidak menumpuk. Ia mengusulkan *executive preview*, atau kontrol oleh lembaga atasan.

Gagasan *executive preview* itu kemudian tercermin dalam Pasal 69 ayat (4) sampai ayat (8) UU Desa, berupa evaluasi oleh Bupati/Walikota, tetapi terbatas pada rancangan Peraturan Desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanda Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintaha desa.

Dilihat dari rumusan Pasal 69-70 UU Desa, tidak ada penegasan apakah Mahkamah Agung berwenang melakukan pengujian terhadap Peraturan Desa, Peraturan Bersama Desa, dan Peraturan Kepala Desa. Para pembentuk Undang-Undang seharusnya sudah mengantisipasi itu dengan mengusulkan adanya Peraturan Pemerintah (PP). Pada DIM No. 414 ada rumusan Pasal 83 yang menyebutkan: '*Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan dan mekanisme penyusunan peraturan desa dan pengundangan dalam lembaran desa diatur dengan Peraturan Pemerintah'*. Rumusan asli Pasal 83 ini kemudian tak termuat dalam Undang-Undang Desa. Tetapi mekanisme penyusunan Peraturan Desa dimuat dalam PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Implikasi yang terjadi di lapangan dengan adanya Perdes diungkapkan oleh pengajar perundang-undangan, B. Hestu Cipto Handoyo (*2014: 167*). Ia mengatakan dapat memahami bahwa perancangan peraturan tingkat daerah dan desa justru lebih kompleks dan rumit jika dibandingkan dengan perancangan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Perancangan peraturan tingkat daerah dan desa selain harus tetap memperhatikan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang

baik dan benar, juga harus memperhatikan materi muatan yang akan diatur agar tidak melanggar perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak terjadi duplikasi pengaturan.

3.7.3 Partisipasi Publik dalam Pembuatan Perdes

3.7.3.1 Pengantar

Dalam setiap pembuatan kebijakan, partisipasi publik menjadi suatu keniscayaan. Partisipasi publik merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi di tingkat desa, sekaligus penerapan prinsip transparansi pembuatan kebijakan. Dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik bersifat wajib meskipun implikasinya tak selalu berimbas pada pembatalan peraturan. UU Desa mengatur tentang konsultasi dan pemberian masukan dalam proses legislasi peraturan di tingkat desa.

3.7.3.2 Pasal

Pasal 69
Ayat (9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. **Ayat (10)** Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa.
Penjelasan
Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat desa. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Penjelasan Umum juga menegaskan '*Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa*'.

3.7.3.3 Pembahasan di DPR

Peraturan Desa adalah produk hukum tingkat desa yang disetujui bersama oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Dalam proses pembuatan Peraturan Desa, UU Desa menyebutkan kewajiban mengkonsultasikan rancangannya kepada masyarakat desa. Pada saat konsultasi rancangan itu, masyarakat desa berhak memberikan masukan.

Dalam proses pembahasan RUU Desa di DPR, isu partisipasi banyak disinggung. Regulasi tentang desa perlu dibuat sedemikian rupa sehingga bisa meningkatkan partisipasi masyarakat desa. Dalam Rapat Pansus 4 April 2012, Hj Mestariyani Habibie dari Fraksi Gerindra menyatakan:

> *"Selain itu, yang tidak kalah pentingnya dengan menempatkan desa sebagai entitas subyek dari tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan. Maka konsekuensi logis regulasi tentang desa juga harus memposisikan masyarakat desa sebagai subyek. Dalam konteks ini .... regulasi tentang desa* ***harus mendorong partisipasi masyarakat*** *desa dalam tata kelola pemerintahan desa dan pembangunan kesejahteraan dengan membuka ruang prakarsa yang berpijak pada local asset, yakni kelembagaan sosial yang sudah ada di desa".*

Pemerintah, seperti disampaikan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi pada Rapat Pansus tersebut juga punya pandangan yang sama:

"Dengan adanya Undang-Undang tentang Desa diharapkan dapat meningkatkan peran aparat pemerintah desa dalam mendukung otonomi daerah, dan mewujudkan desa sebagai garda terdepan dalam pembangunan bangsa serta ***meningkatkan partisipasi masyarakat*** *dalam pembangunan".*

3.7.3.4 Tanggapan

Undang-Undang Desa memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat menyampaikan masukan, maka secara normatif RUU Desa harus dapat diakses dengan mudah terutama oleh masyarakat yang memiliki kepentingan.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masukan masyarakat dapat dilakukan melalui: Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU); kunjungan kerja; sosialisasi; dan beragam bentuk lain seperti seminar, lokakarya, dan diskusi.

Undang-Undang Desa mewajibkan suatu rancangan Perdes dikonsultasikan kepada publik. Konsultasi publik itu adalah bagian dari asas partisipasi yang dianut Undang-Undang ini, yakni masyarakat turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.

Konsultasi publik itu sejalan dengan prinsip yang terkandung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang ini juga menjadikan konsultasi publik itu sebagai forum bagi warga masyarakat desa menyampaikan hak-haknya. Namun dalam Pasal 68 ayat (1) UU Desa tidak ada uraian spesifik mengenai hak masyarakat menyampaikan masukan dan saran atas Perdes. Norma yang terkandung lebih bersifat umum, sebagaimana disebut Pasal 68 ayat (1) huruf c: hak masyarakat

antara lain '*menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa*'.

Konsultasi publik pada saat penyusunan rancangan Perdes perlu dilakukan mengingat implementasi Perdes tak sekadar membutuhkan penempatan dalam Berita Desa, tetapi juga pengakuan langsung dari masyarakat. Sejatinya, pengakuan inilah yang jauh lebih penting. [13]

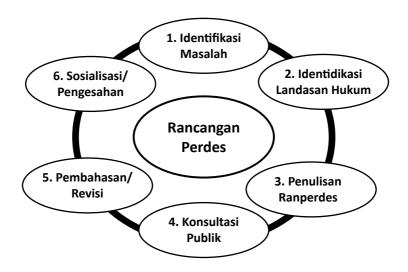
Pengalaman pendampingan HuMA dalam penyusunan Perdes di Sulawesi Tengah menjelaskan lebih lanjut pentingnya konsultasi publik itu:

> *"Konsultasi publik dilakukan di tiap desa dengan mengundang masyarakat pada umumnya. Proses konsultasi publik dimulai dari tingkat dusun-dusun untuk memperoleh saran, masukan dan tanggapan. Setelah itu direvisi kembali sesuai masukan tiap dusun sebagai bahan konsultasi publik tingkat desa. Apabila dalam konsultasi tingkat desa, seluruh masyarakat yang mengikuti kegiatan konsultasi telah merasa cukup puas, maka draft peraturan desa dianggap telah final dan siap melangkah ke tahap sosialisasi".* [14]

Skema pembahasan Rancangan Perdes berbasis partisipasi publik dapat digambarkan pada bagan berikut:

---

[13] Nurul Firmansyah dan Wing Prabowo. *Berhukum dari Desa, Memotret Proses Lahirnya Aturan Berbasis Masyarakat Desa*. Jakarta: Perkumpulan HuMA, 2013, hal. 65.

[14] *Ibid.*, hal. 60.

Setiap warga Desa berhak menyampaikan pendapat, masukan, saran, baik secara lisan maupun tertulis, untuk disampaikan dan dibahas dalam musyawarah Desa. Warga bisa menitipkan pendapat, saran dan masukan itu melalui wakil-wakilnya. Masyarakat Desa yang bisa menghadiri musyawarah Desa, adalah tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, nelayan, perajin, perempuan, pemerhati dan perlindungan anak, dan kelompok masyarakat miskin.

Mengingat pentingnya peran Musdes dalam penyusunan Perdes isu-isu strategis, maka mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat perlu dijabarkan lebih jauh agar memenuhi sejumlah kaedah, misalnya: (i) masyarakat sudah mendapatkan informasi yang cukup mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa; (ii) setiap warga telah mendapatkan perlakuan yang sama dan adil baik untuk tampil mewakili unsur-unsur masyarakat maupun untuk menyampaikan aspirasinya melalui para wakil terpilih; (iii) setiap warga bebas dari intimidasi dan tekanan

dalam menyampaikan pendapat, baik sebelum proses maupun selama dan setelah proses musyawarah desa berlangsung. Poin terakhir ini penting agar jangan sampai warga desa dikriminalisasi oleh Kepala Desa atau Bupati/Walikota hanya gara-gara menyampaikan aspirasi, pendapat dan masukan. Dengan demikian harus ada garansi bahwa proses Musdes adalah proses yang bukan saja partisipatif dan dialogis, tetapi juga aman dari ancaman dan intimidasi.

Berdasarkan analisis tersebut di atas ada beberapa hal krusial yang perlu mendapatkan penjelasan lebih lanjut mengenai Perdes.

a. Materi Muatan Perdes

UU Desa tidak merinci apa saja yang akan diatur dalam Perdes. Undang-Undang ini hanya menyebutkan penetapannya dilakukan oleh Kepala Desa dan BPD. Mengenai materi muatan, Pasal 69 ayat (4) menyebutkan materi tentang APBD, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa.

Jika dirujuk pada konstruksi yang dibangun Pasal 13 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, materi muatan Perdes adalah 'seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi'.[15] Ini berarti materi muatan disesuaikan dengan urusan desa. Urusan desa bermula dari kewenangan desa. Pasal 19 UU Desa menjelaskan kewenangan desa meliputi: (a) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (b) kewenangan lokal berskala desa; (c) kewenangan

---

[15] H.A.S. Natabaya. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008, hal. 180.

yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan (d) kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan lebih lanjut mengenai poin (a) dan (c) diatur lebih lanjut dalam Pasal 34 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa. Salah satu contoh Perdes yang diamanatkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pembentukan Lembaga Pengelola Hutan Desa (LPHD) yang diamanatkan Peraturan Menteri Kehutanan No. 89/Menhut-II/2014 tentang Hutan Desa.

Pertanyaannya, apakah materi muatan yang bisa diatur desa adalah residu dari kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota? Jika ya, batasan-batasan residu apa yang menjadi kewenangan desa? Mengenai materi muatan ini juga sempat dipertanyakan dalam pembahasan di DPR. Sebab hampir semua urusan sudah diatur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 69 ayat (4) UU Desa, misalnya, menyebut tata ruang sebagai materi yang bisa diatur dalam Perdes. Bukankah sudah ada UU Penataan Ruang? Bagian mana dari tata ruang yang bisa diatur oleh Perdes? Jawaban atas pertanyaan ini mungkin akan menjadi isu krusial dalam implementasi UU Desa.

Pertanyaan ini juga senada dengan kekhawatiran Prof. Pratikno, yang diundang dalam RDPU tanggal 27 Juni 2012. Ia mengatakan:

> *"Berikutnya tentang urusan pemerintahan. Saya tidak punya banyak komentar kecuali bahwa nampaknya undang-undang ini melanjutkan tradisi kita bahwa itu ada urusan-urusan yang konkuren itu ada resikonya. Resikonya itu pembagian urusan tidak je-*

las. Artinya, kalau ini kita tetapkan, saya usulkan bahwa pemerintah itu wajib membuat PP yang tegas dalam membagi sub urusan. Jadi misalnya pendidikan itu yang nasional apa, yang provinsi apa, yang kabupaten apa, itu harus eksplisit, harus tegas".

Jawaban atas pernyataan tersebut sebenarnya sangat bergantung pada pembatasan yang dibuat oleh Bupati melalui Peraturan Bupati tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Prinsipnya, desa tidak diperbolehkan mengatur dan mengurus urusan masyarakat yang tidak masuk dalam kewenangan desa.[16]

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa sebenarnya sudah berusaha menjawab pertanyaan tentang materi muatan. Tetapi potensi perbedaan tafsir mana yang menjadi wewenang desa dan wewenang pemerintahan kabupaten/kota masih ada.

b. Proses Pembentukan dan Pembatalan Perdes

Isu krusial kedua sehubungan dengan Perdes adalah bagaimana proses pembentukan dan pembatalannya. Sebagai peraturan, Perdes harus dibentuk melalui mekanisme yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Rujukan utama pembentukan peraturan perundang-undangan adalah UU No. 12 Tahun 2011. Berdasarkan Undang-Undang ini, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki asas-asas: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau pejabat

---

[16] Bito Wikantosa, *Op.cit*. Masalah ini telah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal usul dan Kewenangan Lokal Berkala Desa.

pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan.

Mengenai lembaga pembentuk, UU Desa sudah menegaskan bahwa Perdes ditetapkan Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD. Tentang siapa yang mengusulkan, UU Desa menganut prinsip yang sama dengan pembentukan Undang-Undang, boleh dari Kepala Desa (Pasal 26 ayat 3 huruf b), boleh juga diajukan oleh BPD (Pasal 62 huruf a). Jika dalam pembentukan perundang-undangan digunakan istilah 'persetujuan bersama', UU Desa menggunakan istilah 'disepakati bersama'. Dalam proses pembentukan, masyarakat diberikan hak untuk berpartisipasi. Beban utama pembentukan Perdes tetap ada di tangan Kepala Desa (*executive heavy*) seperti terlihat dari sebutan Peraturan Kepala Desa, dan Peraturan Bersama Kepala Desa (Pasal 69 ayat 1), dan tidak disebut Peraturan BPD.

Isu paling krusial dalam pembentukan Perdes sebagaimana terlihat dari proses pembentukan UU Desa adalah adalah sumber daya manusia, dalam arti kemampuan pemerintah desa dan BPD dalam *drafting*. Penyusun Naskah Akademik dan sejumlah pakar yang diundang ke DPR juga menyinggung masalah kapasitas sumber daya manusia penyusun Perdes. Jalan keluar yang diberikan oleh Undang-Undang adalah fasilitasi penyusunan oleh pejabat yang lebih tinggi. Siapakah mereka? Pasal 69 ayat (4) UU Desa memberikan wewenang kepada Bupati/Walikota melakukan 'evaluasi', sedangkan Pasal 84 ayat (4) PP No. 43 Tahun 2014 memberi hak 'pengawasan dan pembinaan' Perdes kepada Bupati/Walikota, dan Pasal 154 PP ini memberikan tugas kepada camat untuk 'fasilitasi penyusunan Perdes dan Peraturan Kepala Desa'. Sedangkan Pasal 88 PP No. 43 Tahun 2014 menyebutkan

pedoman teknis mengenai peraturan di desa diatur dengan Peraturan Menteri.

Mengenai fasilitasi pembuatan Perdes, Naskah Akademik menyebutkan begini:

> *"Fasilitasi pemerintah kabupaten terhadap penyusunan peraturan desa sangat diperlukan untuk mempermudah dan membangun kapasitas pemerintah desa atau menyusun Perdes yang baik. Pengawasan (supervisi) kabupaten terhadap peraturan desa sangat diperlukan agar Perdes tetap berjalan sesuai dengan norma-norma hukum, yakni tidak menyimpang dari peraturan di atasnya dan tidak merugikan kepentingan umum".*

Keruwetan pembatalannya pun hampir sama. Undang-Undang Dasar 1945 dan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk menguji semua jenis peraturan di bawah Undang-Undang. Secara sederhana, termasuk di sini peraturan desa. Jika ada warga atau pihak ketiga yang keberatan atas Perdes, ia bisa mengajukan hak uji materiil ke Mahkamah Agung. Tetapi peraturan pelaksanaan Undang-Undang Desa memberikan kewenangan pembatalan kepada Bupati/Walikota (Pasal 87 PP No. 43/2014). Dengan demikian, Bupati/Walikota bukan saja punya kewenangan *preview* (preventif), tetapi juga kewenangan *review* (represif) dalam rangka pembinaan dan pengawasan. Parameter yang digunakan untuk membatalkan adalah bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tanpa batasan yang jelas, makna kepentingan umum seperti apa yag dimaksud bisa menjadi dasar yang memicu perbedaan tafsir di lapangan.

c. Jenis-Jenis Peraturan Desa

Secara limitatif, Pasal 69 ayat (1) UU Desa menyebutkan Perdes terdiri atas:

a. Peraturan Desa, yaitu peraturan yang dibuat dan disepakati bersama Kepala Desa dan BPD.
b. Peraturan Bersama Kepala Desa, yaitu peraturan bersama Kepala Desa yang dibuat dalam rangka kerjasama antardesa.
c. Peraturan Kepala Desa, yaitu peraturan teknis pelaksanaan Perdes yang dibuat oleh Kepala Desa.

Berdasarkan ketentuan ini, kerjasama antardesa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa, bukan Peraturan Bersama Desa. Ini berarti seolah-olah kerjasama antardesa bisa dilakukan oleh Kepala Desa tanpa melibatkan BPD kedua desa. Bukankah dari sisi partisipasi dan dukungan, kedudukan Peraturan Bersama Desa lebih kuat dibanding peraturan Bersama Kepala Desa? Lalu, siapa yang membatalkan Peraturan Bersama Kepala Desa, apakah oleh Bupati/Walikota juga? Ingat, rumusan Pasal 87 PP No. 43/2014 hanya menyebutkan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa, dan tak menyebut sama sekali peraturan bersama Kepala Desa.

Bagaimana pula dengan Peraturan Tata Tertib Badan Permusyawaratan Desa yang disebut dalam Pasal 77 PP No. 43 Tahun 2014, apakah ini jenis peraturan perundang-undangan lain?

3.8 Penutup

Pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang diatur dalam UU Desa prinsipnya mendorong setiap perangkat melaksanakan tugas pokok dan kewajiban yang sesuai

dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Tata kelola yang baik di level pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota harus pula dilaksanakan pada tingkat desa. Tanpa menjalankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, Pemerintahan Desa berpotensi tidak stabil karena perebutan pengaruh dan kewenangan masing-masing pemangku kepentingan. Kepala Desa yang tidak transparan dan akuntabel menyelenggarakan pemerintahan desa, misalnya, berpeluang didemo dan dituntut mundur oleh masyarakat desanya.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa tidak hanya tunduk pada UU Desa, tetapi juga tunduk pada peraturan perundang-undangan lain yang masih berlaku. Di daerah-daerah khusus seperti Aceh, Papua, Papua Barat dan DI Yogyakarta, misalnya, berlaku ketentuan-ketentuan khusus yang juga diatur dengan Undang-Undang. Kekhasan suatu daerah akan berimbas pula pada penyelenggaraan pemerintahan desanya.

4 Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa

4.1 Pendahuluan

Menurut Dr. Ir. Arya Hadi Dharmawan, M. Sc. yang memiliki hak adalah manusia, aktor atau pihak atau kelembagaan[1]. Pada bagian ini yang disebut desa adalah desa sebagai secara kelembagaan. Pengertian tersebut memperkuat pengertian Desa pada Ketentuan Umum di Pasal 1 angka 1 UU Desa, yang berbunyi:

> *"Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. "*

Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dan sebagainya) . Selain itu hak juga berarti kepunyaan. Hak pada pasal ini lebih kepada pengertian hak

---

[1] Disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum DPR tanggal tanggal 27 Juni 2012 pembahasan Rancangan Undang-Undang Desa

yang pertama. Sementara hak yang melekat pada asal-usul dan hak tradisional dapat diartikan sebagai kepunyaan yang melekat sejak desa ada. Hak adalah kuasa untuk menerima atau melakukan suatu yang semestinya diterima atau hanya dilakukan oleh pihak tertentu dan tidak dapat oleh pihak lain manapun juga yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa olehnya. Hak adalah bawaan atau kepunyaan yang melekat sejak desa ada. Sedangkan kewajiban adalah beban untuk memberikan sesuatu yang semestinya dibiarkan atau hanya diberikan oleh pihak tertentu, tidak dapat oleh pihak lain manapun yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa oleh yang berkepentingan. Sedangkan kewajiban adalah sesuatu yang harus dilaksanakan atau sesuatu yang diwajibkan. Kewajiban juga berarti keharusan melakukan sesuatu.

Bab VI dalam UU Desa mengatur mengenai Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa sebagai hak dalam arti kekuasaan untuk berbuat sesuatu sebagaimana pengertian hak menurut KBBI. Bab VI terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 67 dan Pasal 68. Yang berkaitan dengan Hak dan Kewajiban Desa serta berkaitan Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa.

4.2 Hak dan Kewajiban Desa

4.2.1 Pengantar

Ruang lingkup Hak Desa yang diatur dalam pasal ini berkaitan dengan: (1) hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal usul; (2) menetapkan dan mengelola kelembagaan desa, dan (3) mendapatkan sumber pendapatan.

Kewajiban yang diatur dalam pasal ini adalah: (1) kewajiban desa untuk menjaga kerukunan; (2) persatuan dan kesatuan ma-

syarakat desa dalam kerangka NKRI; (3) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa; (4) mengembangkan kehidupan demokrasi; (5) pemberdayaan masyarakat, dan (6) memberikan dan meningkatkan pelayanan masyarakat.

4.2.2 Pasal

Pasal 67
(1) Desa berhak: a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa; b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan c. mendapatkan sumber pendapatan. (2) Desa berkewajiban: a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa; c. mengembangkan kehidupan demokrasi; d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan e. memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

4.2.3 Pembahasan di DPR

Hak Desa yang dibahas dalam Naskah Akademik RUU Desa meliputi: (1) hak asal-usul dan hak tradisional; (2) hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri; (3) memiliki, mengontrol, dan mengelola sumber daya alam di wilayahnya; (4) hak untuk mempunyai, mengelola, atau memperoleh sumber daya

ekonomi-politik; (5) hak mengambil keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat; dan (6) hak untuk memperoleh alokasi anggaran dari pemerintah.

Kewajiban Desa antara lain: (1) Meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya; (2) menyelenggarakan pemerintahan Desa; dan (3) melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban atas penugasan tertentu yang disertai pembiayaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia.[2]

Pada Naskah RUU Desa, pengaturan mengenai Hak dan Kewajiban Desa terdapat pada pasal 20 dan 21. Berikut Naskah RUU Desa yang disampaikan kepada DPR oleh pemerintah melalui Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Kementerian Dalam Negeri Tahun 2007 berkaitan dengan hak dan kewajiban desa:

Naskah RUU Desa
Pasal 20
Desa mempunyai hak: a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan nilai- nilai sosial budaya masyarakat; b. memilih kepala desa, menetapkan BPD dan perangkat desa lainnya; c. mengelola kelembagaan desa; dan d. mendapatkan sumber-sumber pendapatan desa
Penjelasan
Cukup jelas

[2] Disarikan dari Naskah Akademik yang disampaikan oleh Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Departemen Dalam Negeri pada tahun 2007 kepada DPR.

Pasal 21
Desa mempunyai kewajiban: a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; c. mengembangkan kehidupan demokrasi; d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat; dan e. meningkatkan pelayanan dasar masyarakat.
Penjelasan
Cukup jelas

Pada Rapat-rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat Umum yang dilaksanakan oleh DPR dengan Pemerintah, pembahasan hak dan kewajiban desa sebagaimana dimaksudkan pada pasal ini tidak dibahas secara spesifik dan tidak menjadi perdebatan panjang. Pembahasan secara spesifik dan menjadi perdebatan panjang lebih banyak berhubungan dengan hak asal-usul, kewenangan Desa, dan Penataan Desa. Meski demikian, dalam beberapa Rapat, baik Rapat Kerja (Raker) Pansus RUU Desa maupun Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara Pansus dengan stakeholders, bagian hak dan kewajiban desa sempat mengemuka.

Parade Nusantara melalui H. Sudir Santoso dalam RDPU tanggal 24 Mei 2012 menyampaikan bahwa sebelum adanya RUU Desa, desa hanya diberikan kewajiban, tanpa diberikan kelengkapan hak dan kewenangan. Keadaan yang demikian tersebut menurut Parade Nusantara yang menyebabkan Desa tidak menampakkan jati diri sebagai entitas yang paling bawah.

> *"Sekali lagi saya hanya sekedar mengingatkan, Bapak-Ibu, Saudara sekalian, utamanya adalah Anggota Pansus RUU Desa.*

Mari kita cermati, kalau memang tidak punya data, saya siap kontribusi data. Sejak Undang-undang yang mengatur tentang Desa jaman Belanda, yaitu inlandjimentie ordonantie, saya melompat langsung tentang Desa yang dibuat jaman Orde Lama, Orde Baru, dan dimana saat ini sampai orde reformasi, terakhir dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Tolong dibaca dan dicermati. Kalau tadi didepan Pak Kyai Muqowam mengatakan, mengapa desa tidak pernah menampakkan entitas, menampakkan jati dirinya sebagai entitas yang ada dipaling bawah. Karena dalam Undang-undang Desa sampai hari ini, desa hanya diberi kewajiban. Ulangi, desa hanya diberi kewajiban, tanpa diberi kelengkapan hak dan kewenangan.

Dalam strata, struktur pemerintahan, dimana pun negeri didunia ini termasuk di Indonesia, setiap strata struktur pemerintah harus minimal memiliki 3 dasar yaitu (1) Hak, (2) Kewenangan, dan (3) Kewajiban.

Tapi sekali lagi, desa hanya diberi kewajiban Pak Kyai, tolong digarisbawahi. Secara lipstick, basa-basi, dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memang diberi suatu kewenangan, tapi kewenangan itu hanya bersifat delegatif atau pendelegasian. Jadi ulangi sekali lagi, yang seharusnya dalam ilmu pemerintahan, seharusnya disini ada mentor saya, Prof. DR. Ryaas Rasyid, MA, PHd., tidak akan pernah jalan sebuah strata pemerintah baik itu Pemerintah desa, Pemerintah kabupaten/kota, Pemerintah provinsi, Pemerintah pusat maksudnya, kalau tidak dilengkapi dengan 3 hal yaitu kewajiban, hak dan kewenangan. Sementara desa sejak jaman Orde Lama berubah ke Orde Baru, sampai dengan era reformasi saat ini, aturan Undang-undang yang mengatur tentang Desa, Desa hanya dikasih 1 saja, yaitu kewajiban. Itupun diterjemahkan dalam Peraturan Pemerintah dengan bahasa yang malu-malu yaitu dikemas dengan suatu bahasa, pendelegasian. Itu dulu. "

Pendapat Parade Nusantara tersebut diatas diamini oleh Pansus RUU Desa. Dukungan atas pendapat parade nusantara tersebut disampaikan Ketua Sidang DR. A. W. Thalib, M. Si. , yang menyampaikan bahwa:

> *"Yang berikut juga tadi, dari Pak Ketua Parade Nusantara, memang kalau dilihat bahwa yang ada itu adalah kewajiban. Sementara, belum ada suatu hak yang diberikan, satu kewenangan yang diberikan kepada kepala desa ataupun perangkatnya. Sehingga desa hanya menjadi satu objek. Kegiatan-kegiatan pembangunan sering hanya dilakukan oleh supra tadi, oleh institusi diatas dari pada desa. Sementara dari desa, hanya menjadi penonton yang tidak berdaya sama sekali, untuk menegur atau mengawasi. Inilah yang tentunya diperhatikan dan kami juga sangat konsen dengan hal itu, sehingga ada meskipun di dalam Undang-undang Dasar 1945 kita tidak mengenal daerah tingkat III, tidak dikenal ya, daerah tingkat III, tetapi harus ada split, otonomi daerah yang dititikberatkan tingkat II, itu harus sampai ke tingkat desa. Banyak hal itu yang diisyaratkan dalam aturan, misalnya Undang-undang No. 5 Tahun 1979, ada pembagian juga. Pembagian terhadap berapa pendapatan atau bagi hasil daripada retribusi pajak. Tetapi dalam implementasinya ternyata tidak dilakukan. Jadi ada semacam hak-hak yang tertahan ditingkat kabupaten/kota. Sehingga didalam pasal dan ayat yang ada, ini memang sudah harus jelas. Tadi kami sangat menyambut baik, harus jelas, bahwa daerah tidak bisa mengurangi ataupun mengalihkan dana yang harusnya untuk desa, untuk kegiatan yang lain. Jadi tentunya ini adalah merupakan harapan dari kita, karena kemajuan daripada desa akan menjadi kemajuan daripada daerah itu sendiri. "*

Selanjutnya dalam RDPU tanggal 28 Juni 2012, pembahasan tentang hak dan kewajiban desa sempat disinggung secara khusus. Pada RDPU ini yang dipimpin Ketua Rapat Khatibul Umam

Wiranu, Salah seorang pakar yang diundang, Dr. Ir. Arya Hadi Dharmawan menyampaikan pertanyaan tentang hak desa. Pada pasal tentang hak dan kewajiban desa tersebut tidak jelas sebenarnya ditujukan kepada siapa.

> *"Kemudian ada persoalan-persoalan terminologis ya. Masih di persoalan desa sebagai, desa ini apakah menjadi sebuah organisme atau aktor, begitu ya? Ini di Pasal 20 dan Pasal 21, itu agak aneh, itu. Desa mempunyai hak. Sebetulnya yang mempunyai hak itu biasanya menempel pada manusia, aktor atau pihak atau kelembagaan. Tidak pernah ada kota mempunyai hak. Kalau kota mempunyai hak itu, mestinya kan, kotanya siapa, kan begitu? Kalau desa mempunyai hak atau desa mempunyai kewajiban, itu siapa? Ini Pasal 20-21 sekilas bagus begitu ya, kalimatnya, tetapi kalau nanti dioperasionalkan ini menjadi agak membingungkan."*

Sementara itu dalam DIM, masukan terhadap pembahasan Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa hanya berkisar pada perubahan nomor bab, pasal, serta penambahan beberapa kata. FPKS mengusulkan adanya perubahan nomor bab, sebelumnya Bab IV menjadi Bab VI. Kemudian FPDIP dan FPKS mengusulkan adanya perubahan nomor pasal menjadi Pasal 19, dan FPPP mengusulkan untuk menyesuaikan menjadi pasal 41.

Pada huruf a, FPG mengusulkan menambahkan kata **persetujuan** menjadi a. mencari, meminta, mengawasi, dan memberikan informasi **serta persetujuan** kepada pemerintah desa tentang kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya.

Pada huruf c, Fraksi Partai Hanura mengusulkan untuk ditambah kata **"aspirasi"** dan dipertegas saran ataupun pendapat tersebut "secara lisan atau tertulis" menjadi, c. menyampaikan **aspirasi** saran dan pendapat lisan atau tulisan secara bertang-

gung jawab tentang kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya. Juga pada huruf f, FP Hanura mengusulkan untuk ditambahkan kata "pengayoman" menjadi e. mendapatkan **pengayoman** dan perlindungan dari ancaman ketentraman dan ketertiban.

4.2.4 Tanggapan

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. , dalam makalahnya yang berjudul *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa)* menyebutkan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Sementara itu yang diatur dalam UU Desa, menurut beliau adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Pada Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan I, II, III, dan IV, keduanya sama-sama disebut. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan, "Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* (daerah-daerah swapraja) dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, Nageri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. " Dua konsideran yang dipakai oleh UU Desa menunjukkan bahwa salah satu dasar penyusunan UU Desa ini adalah pengakuan negara terhadap hak asal-usul dan hak tradisional desa.[3]

[3] Diambil dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf pada tanggal 3 Maret 2015

Ketentuan Umum di pasal 1 angka 1, menyatakan bahwa *"Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. "*

Pengertian tentang desa juga tercantum dalam dalam Pasal 1 angka 43 UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan redaksi yang sama persis seperti pada pasal 1 angka 1 UU Desa di atas.

a. Penetapan Badan Permusyawaratan Desa, Hak Siapa?

Pasal 67 ayat 1 huruf (b) menyatakan bahwa hak desa untuk menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa. Kelembagaan Desa sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum pasal 1 angka 5 yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) /Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat. Sementara itu, pada pasal 58 ayat (2) disebutkan bahwa *"Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota".* Mencermati kedua pasal tersebut, patut dipertanyakan sejauh mana dan pada tahapan apa saja hak desa dalam menetapkan BPD. Karena hal itu berpengaruh pada pemenuhan hak desa oleh pemerintah. Selain itu, dalam operasionalnya akan menjadi lebih mudah jika lebih jelas peran desa dalam penetapan BPD.

b. Apakah Desa Berhak Menolak Sumber Pendapatan?

Pasal 67 ayat 1 huruf (c) menyatakan tentang hak desa untuk mendapatkan sumber pendapatan. Keterkaitan dengan peraturan perundangan lain secara langsung tentang Hak Desa untuk mendapatkan sumber pendapatan tidak ditemukan. Namun keterkaitan dengan pasal lain berkaitan dengan apa saja sumber pendapatan itu, dapat ditemui dalam Pasal 71 dan 72 UU Desa ini. Pembahasan mendetail berkaitan dengan sumber pendapatan dalam pasal 71 dan 72 akan dibahas dalam bab lain.

Hak untuk mendapatkan sumber pendapatan tidak lepas dari pelaksanaan asas *recognisi dan subsidiaritas* yang menjadi pijakan UU Desa. Kedua asas itu tentunya berkaitan dengan kewajiban desa dalam menjalankan tugas akibat pelimpahan, penyerahan, dan atau perbantuan. Adanya pelimpahan, penyerahan, atau tugas perbantuan akan membawa konsekuensi yang berbeda-beda. Apakah Desa memiliki hak menolak sumber pendapatan yang muncul dari adanya pelimpahan, penyerahan, atau perbantuan yang diberikan itu?

Jika sedikit mengupas sumber pendapatan yang ada dalam pasal 71, salah satunya adalah pengelolaan sumber daya alam. Pada konteks ini Desa memiliki hak untuk mengelola sumber daya alam di lingkungannya. Sejauh mana Desa memiliki hak tersebut? Apakah Desa juga memiliki hak untuk melakukan kontrol dan hak untuk mengelola sumber daya alam yang ada di wilayahnya?

4.3 Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa

4.3.1 Pengantar

Ruang lingkup pengaturan Hak Masyarakat Desa diatur yang dalam pasal 68 berkaitan dengan hak untuk meminta dan mendapatkan informasi, memperoleh pelayanan, menyampaikan aspirasi, memilih dan dipilih, dan mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban.

Pengaturan hak dan kewajiban masyarakat desa ini telah memperkuat peran masyarakat desa sebagai subjek pembangunan di wilayahnya sendiri, sehingga diharapkan pengaturan ini membuka ruang bagi masyarakat untuk bersifat aktif dalam pembangunan di wilayahnya. Pengaturan ini juga akan membangun kesetaraan dalam memperoleh pelayanan dan hak politik.

4.3.2 Pasal

Pasal 68
(1) Masyarakat Desa berhak: a. meminta dan mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil; c. menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; d. memilih, dipilih, dan/atau ditetapkan menjadi: 1. Kepala Desa; 2. perangkat Desa; 3. anggota Badan Permusyawaratan Desa; atau 4. anggota lembaga kemasyarakatan Desa.

e. mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di Desa. (2) Masyarakat Desa berkewajiban: a. membangun diri dan memelihara lingkungan Desa; b. mendorong terciptanya kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa yang baik; c. mendorong terciptanya situasi yang aman, nyaman, dan tenteram di Desa; d. memelihara dan mengembangkan nilai permusyawaratan, permufakatan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan di Desa; dan e. berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

4.3.3 Proses Pembahasan di DPR

Naskah Akademik RUU Desa tidak membahas hak dan kewajiban masyarakat desa dalam satu kajian. Sedangkan pada naskah RUU Desa, hak dan kewajiban masyarakat Desa diatur pada pasal 18 dan 19. Berikut Naskah RUU Desa yang disampaikan kepada DPR oleh Pemerintah melalui Direktorat Pemerintahan Desa Dan Kelurahan, Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa, Departemen Dalam Negeri Tahun Tahun 2007:

RUU Desa
Pasal 18
Masyarakat desa mempunyai hak: a. mencari, meminta, mengawasi dan memberikan informasi kepada pemerintah desa tentang kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya; b. memperoleh pelayanan yang sama dan adil; c. menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab tentang kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desanya; d. memilih, dipilih dan/atau ditetapkan menjadi kepala desa, perangkat desa lainnya, anggota BPD dan lembaga kemasyarakatan desa; dan e. mendapatkan perlindungan dari ancaman ketentraman dan ketertiban.
Penjelasan
Cukup jelas.
Pasal 19
Masyarakat desa mempunyai kewajiban: a. membela kepentingan lingkungannya; b. membangun diri dan lingkungannya; c. mendorong terciptanya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang baik di desanya; d. mendorong terciptanya situasi yang aman; e. menghadiri musyawarah dan gotongroyong; dan f. ikut berpartisipasi dalam berbagai kegiatan desa.
Penjelasan
Cukup jelas.

Pembahasan tentang Hak dan Kewajiban Masyarakat Desa sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 68 sempat muncul dalam dua kali Raker Pansus RUU Desa. Pada Raker Pansus RUU Desa tanggal 4 April 2012, Fraksi PPP melalui jurubicaranya Drs. Hasrul Azwar, MM menyampaikan bahwa terdapat kaitannya antara partisipasi dengan hak dan kewajiban masyarakat.

> *" . . . Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, telah diatur mengenai hak dan kewajiban masyarakat, dibentuknya Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan adanya lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat sebagai mitra Pemerintah desa, serta forum masyarakat desa yang berfungsi membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah desa dan BPD. "*

Pada Raker tanggal 12 Desember 2012, Drs. H. Akhmad Muqowam sebagai Ketua Rapat menyatakan bahwa pembahasan berkaitan dengan hak dan kewajiban masyarakat digabung menjadi satu *cluster* dengan penataan desa dan kewenangan desa, dengan alasan pasalnya yang sedikit.

> *"Lalu yang kedua adalah cluster penataan desa, kewenangan desa, hak dan kewajiban masyarakat dan desa. Itu memuat Bab I, Bab II, Bab III dan Bab IV. Ada di situ adalah penjelasannya substansi di penataan desa bisa dibahas bersama dengan substansi kewenangan desa, serta hak dan kewajiban masyarakat desa, karena pasal yang mengatur terkait kewenangan desa serta hak dan kewajiban masyarakat dan desa hanya sedikit, sehingga pembahasannya bisa digabung di dalam cluster dua ini. "*

Dalam DIM, mengenai hak dan kewajiban Masyarakat Desa digabungkan dengan Desa dalam bentuk pembahasan Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa. Seperti telah dijelaskan

sebelumnya, dapat dilihat pada **4. 2. 3 Pembahasan di DPR** (untuk Hak dan Kewajiban Desa) , pembahasannya hanya berkisar pada perubahan nomor bab, pasal, serta penambahan beberapa kata.

4.3.4 Tanggapan

Masyarakat Desa juga merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat lain. Hak Warga Negara Indonesia terhadap negara telah diatur dalam UUD 1945 dan aturan hukum lainnya yang sebagai penjabaran UUD 1945. Hak-hak warga negara Indonesia yang diperoleh dari negara seperti hak untuk hidup secara layak, dan aman, pelayanan, dan hal lain yang diatur dalam undang-undang. Sementara itu, kewajiban terhadap negara selain kewajiban terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, juga ada kewajiban yang ditetapkan dengan undang-undang, seperti kewajiban untuk membela negara, dan kewajiban untuk menaati peraturan perundang-undanganyang berlaku.

a. Apakah Masyarakat Hanya Berhak Meminta dan Mendapatkan Informasi saja?

Pasal 68 ayat (1) huruf (a) UU Desa menyatakan bahwa masyarakat berhak *"meminta* dan *mendapatkan informasi dari Pemerintah Desa serta mengawasi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa"*. Hal ini sedikit berbeda dengan Amanat UUD 1945 Pasal 28F UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *"Setiap orang berhak untuk*

berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. "

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik di pasal 4 ayat (2) menyatakan bahwa Setiap Orang berhak: (a) melihat dan mengetahui Informasi Publik; (b) menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; (c) mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau (d) menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak masyarakat terhadap informasi yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 14/2008 lebih luas dibanding yang diatur dalam UU Desa. Pada UU Desa, hak yang dimiliki oleh masyarakat hanya pada tataran meminta dan mendapatkan informasi saja. Sedangkan UUD 1945 dan UU No. 14/2008 mengamanatkan tentang hak masyarakat untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi. Amanat UUD 1945 memungkinkan masyarakat untuk menyebarluaskan informasi yang dimilikinya, sehingga memungkinkan bagi masyarakat maupun kelompok masyarakat untuk terlibat aktif dalam penyebarluasan informasi dan pembangunan di Desa. Pembatasan hak masyarakat hanya meminta dan mendapatkan informasi, tanpa diberikan hak untuk memiliki, menyimpan, mengolah dan menyebarluaskan dapat menimbulkan masalah tersendiri bagi masyarakat. Masalah tersebut dapat muncul apabila Desa tidak proaktif dalam menyebarluaskan informasi di bawah kekuasaannya.

Berkaitan dengan hak atas informasi bagi masyarakat Desa, Pasal 68 ayat (1) ini berhubungan dengan beberapa pasal yang lain. Yaitu pasal 26 ayat (4) huruf p[4], pasal 27 huruf d[5], pasal 82 ayat (1) [6], ayat (4) [7]; pasal 86 ayat (1) [8], ayat (2) [9], ayat (3) [10], ayat (4) [11], ayat (5) [12], ayat (6) [13], penjelasan pasal 24 huruf d[14]. Selain itu pemenuhan hak masyarakat pada Pasal 68 (1) ini juga berhubungan erat dengan pelaksanaan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

---

[4] Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban: (p) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

[5] Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: (d) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

[6] Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan Desa.

[7] Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.

[8] Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

[9] Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

[10] Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia.

[11] Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

[12] Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.

[13] Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

[14] Penjelasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas keterbukaan. Yang dimaksud dengan "keterbukaan" adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Partisipasi Masyarakat Desa, Hak atau Kewajiban?

Partisipasi Masyarakat dalam pasal 68 ayat 1 huruf (c) dan ayat 2 huruf (e) UU Desa dinyatakan bahwa:

"hak dan kewajiban Masyarakat Desa dalam berpartisipasi. Pasal 68 ayat 1 huruf (c) menyebutkan bahwa masyarakat desa berhak menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggung jawab tentang kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Sementara itu Pasal 68 ayat 2 huruf (e) menyatakan tentang kewajiban masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa".

Sementara itu, UUD 1945 Pasal 28C ayat (2) menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".

Sedangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Hak Sipil dan Politik pasal 19 ayat (1) menyatakan:

"Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan. " dan ayat (2) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya. "

Menurut Moeljarto terdapat beberapa alasan bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu: (1) Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi

merupakan akibat logis dari dalil tersebut; (2) Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat; (3) Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan; (4) Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki; (5) Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan; (6) Partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintahan kepada seluruh masyarakat; (7) Partisipasi menopang pembangunan; (8) Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi baik aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia; (9) Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah; (10) Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri. [15]

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pasal 2 Ayat (4) huruf d menyebutkan bahwa:

> *"salah satu tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah meningkatkan Partisipasi Masyarakat. Sehingga Partisipasi masyarakat didorong untuk ada dalam setiap tahapan perencanaan. "*

[15] Moeljarto, T. Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi. PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.1987. Hal. 35

Sementara itu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur tetang partisipasi masyarakat dalam bab tersendiri, yaitu Bab XIV. Bab tentang Partisipasi Masyarakat itu terdiri dari 1 Pasal yaitu Pasal 354. Semangat yang dibangun dalam pengaturan ini adalah pemenuhan hak partisipasi masyarakat oleh negara dengan menyediakan ruang partisipasi.

Adanya hak masyarakat Desa memiliki konsekuensi terhadap kewajiban desa atau negara untuk untuk menghormati melindungi dan memenuhinya. Sementara itu adanya kewajiban Masyarakat Desa memiliki konsekuensi bagi negara untuk menuntut pelaksanaan kewajiban tersebut dan menyediakan ruang bagi masyarakat yang akan melaksanakan kewajibannya. Sementara itu tidak ada amanat pengaturan secara teknis berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban partisipasi masyarakat ini.

c. Bagaimanakah Masyarakat Mendapatkan Hak Pengayoman?

Pasal 68 ayat (1) huruf e UU Desa mengatakan bahwa Masyarakat Desa berhak untuk mendapatkan pengayoman dan perlindungan dari gangguan ketenteraman dan ketertiban di Desa. Pasal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 28G ayat (1):

> *"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*

Selain itu Pasal ini juga berkaitan dengan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sementara itu, dalam rangka menjamin keamanan dan perlindungan terha-

dap warga negara, UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia menggariskan bahwa komponen pertahahan negara terdiri dari (1) Komponen utama yaitu TNI dan cadangan TNI; (2) Komponen dasar yaitu rakyat terlatih (Ratih) yang terdiri dari Relawan Rakyat, Keamanan Rakyat, Perlindungan Rakyat, Ketertiban Umum yang semuanya bersifat kombatan; (3) Komponen pendukung yaitu sarana dan prasarana nasional; dan (4) Komponen khusus, yaitu Perlindungan Masyarakat (Linmas) yang bersifat non kombatan. Melalui UU tersebut sesungguhnya keberadaan Pertahanan Sipil dengan fungsi Perlindungan Masyarakat mendapatkan payung hukum yang kuat dalam rangka memenuhi hak perlindungan bagi warga negara.

Namun pada era reformasi, UU No. 20/1982 dipecah menjadi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pada kedua UU itu, keberadaan Perlindungan Masyarakat tidak lagi secara tegas disebutkan. Undang-Undang No. 3/2002 hanya mengatur bahwa komponen-komponen Pertahanan Negara dalam menghadapi bahaya ancaman militer dan non militer terdiri atas tiga komponen yaitu: (1) komponen Utama; (2) Komponen Cadangan, dan (3) Komponen Pendukung yang masing-masing komponen akan diatur dengan undang-undang.

Jaminan terhadap perlindungan dan keamanan masyarakat selanjutnya menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini diatur diatur secara teknis pada UU No 23 Tahun 2014 pada klausul pembentukan polisi pamong praja, khususnya pada pasal 255 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

> *"Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan pelindungan masyarakat. tentang Pemerintahan Daerah. "*

Upaya untuk memenuhi hak pengayoman dan perlindungan Masyarakat Desa tidak ditemukan pengaturan secara teknis pada UU Desa. Hal tersebut semakin sulit dilaksanakan dengan keluarnya Peraturan Presiden (Perpres) 88 Tahun 2014 yang mencabut Keputusan Presiden (Kepres) 55/1972 tentang Penjempurnan Organisasi Pertahanan Sipil (Hansip) dan Organisasi Perlawanan dan Keamanan Rakjat (Wankamra) Dalam Rangka Penertiban Pelaksanaan Sistim Hankamrata yang selama ini menjadi payung hukum bagi pembentukan Hansip. Pasca keluarnya Perpres tersebut, hansip secara otomatis dibubarkan. Peran perlindungan masyarakat pada tingkat desa tidak memiliki payung lagi. Bagaimana hak masyarakat desa untuk mendapatkan pengayoman dan perlindungan keamanan akan dapat diperoleh? Apakah keberadaan Polisi Pamong Praja hingga Desa? Jika demikian, bagaimana Desa akan melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi hak masyarakat untuk mendapatkan pengayoman dan perlindungan? Dengan kata lain, penyerahan kewenangan ke desa dalam kaitannya dengan pengayoman masyarakat masih belum jelas konsepnya.

4.4 Penutup

Pembahasan terkait pasal Hak dan Kewajiban Desa sangat kuat perdebatannya di DPR. Pasal ini menjadikan Desa sebagai subyek untuk mewujudkan masyarakat rukun dan sejahtera. Sebelumnya, pada UU No. 32/2004, Desa hanya diberikan kewajiban tanpa diberikan hak dan kewenangan. Bilapun ada kewenangan, hanya bersifat delegatif atau pendelegasian dari pemerintah daerah. Undang-Undang Desa telah memperjelas hak dan kewajiban Desa agar mampu mengelola wilayahnya sendiri.

Salah satu kewenangan Desa yang diatur dalam UU ini adalah kewenangan Pemerintahan Desa untuk menetapkan Peratu-

ran Desa dengan persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa. Dengan demikian, Peraturan Desa diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan resmi. Namun, Peraturan Desa ini cenderung bersifat sangat teknis karena biasanya hanya menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disisi lain, pengaturan masyarakat desa dalam UU Desa ini, menjadikan masyarakat desa menjadi subyek. Hal ini diharapkan-dapat mengembangkan tradisi masyarakat madani yang otonom dalam kehidupan bersama, yang akan mengantarkan perjalanan kehidupan masyarakat desa cepat tumbuh dan berkembang menjadi *urbanized* dan menjadi masyarakat dengan peradaban kota.[16] Piagam Hak Warga atau Konstitusi Masyarakat Desa merupakan salah satu upaya untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat Desa, baik yang tercantum dalam UU Desa maupun yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Masyarakat desa terstruktur dalam konteks rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan masyarakat adat secara konstitusional diakui sebagai masyarakat yang terorganisasi dalam kesatuan-kesatuan yang menyandang hak-hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, termasuk berkaitan dengan hak-hak tradisionalnya sebagai kesatuan hukum. Dengan demikian, satuan pemerintahan desa merupakan unit terkecil dari struktur organisasi pemerintahan daerah, sedangkan kesatuan masyarakat hukum adat merupakan unit masyarakat hukum yang merupakan subyek hukum yang tersendiri yang diakui keberadaannya berdasarkan UUD 1945.[17]

---

[16] Diambil dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf. Pada tanggal 3 Maret 2015

[17] ibid

5

Pembangunan Desa,Kawasan Perdesaan, dan Kerjasama Desa

5.1 Pendahuluan

Undang-Undang Desa secara tegas telah membedakan antara pembangunan desa yang menempatkan desa sebagai subyek pembangunan dan pembangunan perdesaan yang menjadi domain pemerintah. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan khusus tentang pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, UU Desa menggunakan dua pendekatan, yaitu "Desa Membangun" dan "Membangun Desa" yang diintegrasikan dalam perencanaan pembangunan desa. Sebagai konsekwensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan desa yang mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota (diatur dalam Pasal 78-82).

Konsep perencanaan pembangunan desa yang diatur dalam UU Desa mengalami kemajuan dan perubahan dibandingkan

dengan substansi yang diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa. Sebelumnya, perencanaan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten/kota. Sekarang, perencanaan pembangunan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan sendiri oleh desa (Sutoro Eko, 2014).

Pembahasan anotasi pada bagian ini membahas keempat hal diatas. *Pertama,* pembangunan desa, yang meliputi: tahapan perencanaan serta pemantauan dan pengawasan pembangunan desa; *Kedua,* pembangunan kawasan perdesaan yang meliputi: pengertian dan lingkup pembangunan kawasan perdesaan, serta peran dan partisipasi pemerintah desa dan masyarakat; *Ketiga* sistem pembangunan kawasan perdesaan, yang meliputi: hak desa, kewajiban pemerintah dalam mengembangkan SIPD (Sistem Informasi Pemerintahan Desa) dan pengelolaan SIPD. *Keempat*, kerjasama desa, yang meliputi kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga.

5.2 Pembangunan Desa

5.2.1 Pengantar

Ketentuan Umum UU Desa mendefinisikan Pembangunan Desa adalah "upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa". Sedangkan tujuan pembangunan desa dinyatakan di dalam pasal 78 ayat (1), yaitu "meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan". "Dalam pelaksanaannya pembangunan desa

penting untuk mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial" sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 78 ayat (3).

Berdasarkan pasal 78, tahapan-tahapan dalam pembangunan desa terdiri dari: (i) perencanaan pembangunan desa; (ii) pelaksanaan pembangunan desa; (iii) pengawasan dan pemantauan pembangunan desa. Dokumen Rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan APB Desa. Penyusunan rencana desaitu dilakukan melalui Musrenbang Desa yang mengikutsertakan masyarakat.

5.2.2 Pasal

Pasal 78
(1) Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. (2) Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. (3) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.
Penjelasan
Cukup Jelas

5.2.3 Pembahasan di DPR

Rumusan pasal 78 ini merupakan rumusan usulan dari Fraksi PDIP yang tercantum dari DIM. Dilihat dari DIM, pandangan fraksi-fraksi terbagi menjadi dua, yaitu: ***Pertama, yang*** **Mengusulkan substansi baru**. Hal ini dilakukan oleh Fraksi PDIP, yang mencakup:

(i) **asas penyelenggaraan pembangunan perdesaan**, dengan redaksional "Pembangunan perdesaan diselenggarakan dengan asas: a. Kebersamaan dan gotong royong; b. Efisiensi berkeadilan; c. berkelanjutan; d. berwawasan lingkungan; e. kemandirian; f. Kesetaraan; g. Kemanusiaan; h. Kebangsaan; i. Kekeluargaan; j. Bhineka tunggal ika; k. ketertiban dan kepastian hukum; l. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; m. Kreativitas; n. Kearifan lokal; o. Integratif; p. Transparansi; q. Akuntabilitas; r. Efektifitas; s. Responsif dan peran serta aktif; dan t. Tanggungjawab negara".

(ii) **tujuan dari pembangunan perdesaan**, dengan redaksional "Pembangunan perdesaan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa dan meningkatkan peran masyarakat desa dalam setiap tahapan pembangunan dengan tetap menjamin terpeliharanya ada istiadat setempat".

(iii) **ruang lingkup pembangunan perdesaan**, dengan redaksional "pembangunan perdesaan meliputi pembangunan infrastruktur dan sumberdaya manusia perdesaan".

(iv) **tahapan pembangunan perdesaan**, dengan redaksional "Pembangunan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 diselenggarakan melalui tahapan: a. perencanaan; b. pelaksanaan; c. pengawasan; dan d. evaluasi. "

(v) **sistem informasi pembangunan perdesaan**, dengan redaksional "informasi kegiatan seluruh tahapan pembangunan perdesaan memanfaatkan sistem informasi pembangunan perdesaan".

***Kedua, yang* MengusulkanTetap**. Beberapa fraksi, yaitu Fraksi Partai Demokrat, Partai Golkar, PKS, PAN, PPP, Fraksi PKB dan Fraksi Gerindra menyetujui rumusan yang diajukan pemerintah, yaitu langsung mengatur tentang "Perencanaan".

Meski ada dua pendapat yang berbeda, namun, tidak ada perdebatan cukup signifikan dalam proses pembahasan tentang pasal 78 ini. Dari risalah sidang, ditemukan pembahasan mengenai hal ini pada RDPU yang diselenggarakan tanggal 14 Juni 2012, Hardisoesilo dari Fraksi Partai Golkar memberikan pandangannya bahwa prinsip yang ingin dibangun dari UU Desa adalah memperkuat pembangunan desa, dan memberikan kemandirian kepada desa sebagai basis pembangunan nasional. Berikut kutipan pendapat Hardisoesilo:

> *" ... Sekarang prinsip yang ingin kita bangun itu adalah, bagaimana kita memperkuat pembangunan desa, memberikan kemandirian kewenangan-kewenangan kepada desa, untuk sebagai basis pembangunan nasional. Jadi apakah dimungkinkan, menurut pertanian misalnya, kita soal irigasi desa itu tidak bagian dari program atau proyeknya kabupaten/kota, tapi kewenangannya diserahkan kepada desa. Kalau dia lewat desa, ya bisa kerja sama desa dan sebagainya. Jadi prinsip untuk kita bukan membangun desa, tapi desa membangun. Jadi betul-betul desa memberikan wewenang. Prinsip daripada yang ingin dicapai dari undang-undang ini tampaknya demikian. Sehingga, mungkin banyak hal-hal yang sekarang ini menjadi bagian daripada kegiatan-kegiatan sektoral di desa, itu yang harus diubah pendekatannya.*

Dan kita ingin menetapkan bahwa didalam undang-undang ini arahnya demikian. . . ".

Dalam forum yang sama, H. Darizal Basir dari Fraksi Partai Demokrat menekankan bahwa semangat UU Desa adalah desa membangun, bukan membangun desa.

Perbandingan rumusan yang diajukan oleh F PDIP dengan rumusan yang disepakati adalah sebagai berikut:

Rumusan yang disepakati	Rumusan yang diajukan F PDIP
(1) Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.	Pembangunan perdesaan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa dan meningkatkan peran masyarakat desa dalam setiap tahapan pembangunan dengan tetap menjamin terpeliharanya adat istiadat setempat.
(2) Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.	Pembangunanperdesaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 diselenggarakan melalui tahapan: a. perencanaan; b. pelaksanaan; c. pengawasan; dan d. evaluasi

(3) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.	Pembangunan perdesaan diselenggarakan dengan asas: a. Kebersamaan dan gotong royong; b. Efisiensi berkeadilan; c. berkelanjutan; d. berwawasan lingkungan; e. kemandirian; f. Kesetaraan; g. Kemanusiaan; h. Kebangsaan; i. Kekeluargaan; j. Bhineka tunggal ika; k. ketertiban dan kepastian hukum; l. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; m. Kreativitas; n. Kearifan lokal; o. Integratif; p. Transparansi; q. Akuntabilitas; r. Efektifitas; s. Responsif dan peran serta aktif; dan t. Tanggungjawab negara

5.2.4 Tanggapan

Posisi pembangunan desa di dalam sistem perencanaan pembangunan nasional belum jelas. UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut UU SPPN) merupakan landasan hukum yang berlaku yang mengatur mengenai pembangunan nasional, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Konstruksi yang digunakan di dalam UU SPPN adalah konstruksi desentralisasi, yang menempatkan Desa sebagai bagian dari kabupaten/kota, sehingga pengaturan di dalamnya hanya sampai di tingkat kabupaten/kota dan tidak secara spesifik mengatur Desa.

Pertanyaannya, bagaimana posisi pembangunan desa di dalam sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN)? Apa-

kah merupakan bagian dari SPPN? Merujuk pada pendefinisian desa sebagai

> *" . . .* **kesatuan masyarakat hukum** *yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal/usul, dan/atau hak tradisional* **yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia***"*[1]

maka desa merupakan bagian dari NKRI sehingga masuk di dalam ruang lingkup UU SPPN. Sayangnya, tidak ada pasal maupun penjelasan di dalam UU Desa ini yang menegaskan bahwa pembangunan desa merupakan bagian dari pembangunan nasional sehingga mengikuti ketentuan peraturan perundangan terkait (yaitu UU SPPN) ataupun penegasan sebaliknya, yaitu pembangunan Desa diatur tersendiri dan tidak terkait dengan ketentuan undang-undang tersebut.

Tahapan pembangunan desa tidak standar. Pasal 78 ayat 2 UU Desa menyebutkan bahwa “pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan”. Sedangkan tahapan pembangunan di UU SPPN sebagaimana diatur dalam pasal 8 terdiri dari: (i) penyusunan rencana; (ii) penetapan rencana; (iii) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (iv) evaluasi pelaksanaan rencana. Tahapan yang disebutkan di dalam UU SPPN sesuai dengan tahapan di dalam siklus manajemenyaitu adalah: perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi. Akibatnya, di dalam pasal selanjutnya dari UU Desa yang membahas masing-masing tahapan terlihat ada *missing link* (bagian yang hilang) karena tidak ada pasal yang menjelaskan tentang

---

[1] Definisi Desa dalam ketentuan Umum Undang-Undang Desa

evaluasi. Sementara pasal yang mengatur tentang pengawasan berisi bagaimana hak warga memperoleh informasi pembangunan, melakukan pengawasan dan melakukan pengaduan. Tahapan evaluasi merupakan satu rangkaian dengan tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang dilaksanakan oleh internal pemerintah. Hasil dari evaluasi akan memberikan masukan atas proses perencanaan berikutnya. Sedangkan pengawasan adalah tindakan mengawasi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pihak di luar pemerintah (eksternal). Dengan demikian, terlihat jelas perbedaan antara evaluasi dengan pengawasan.

5.3 Perencanaan Pembangunan Desa

5.3.1 Pengantar

Pasal 79 UU Desa menyebutkan bahwa Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Perencanaan desa dilaksanakan dengan menyusun dokumen:

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Kedua dokumen perencanaan ini ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Pasal 79 ayat (4) dan (5) menyatakan bahwa Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa.

Pasal 80 menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan desa dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.

5.3.2 Pasal

Pasal 79
(1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. (2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi: a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. (3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa. (4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa. (5) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja PemerintahDesa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

<table>
<tr><td>(6) Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.
(7) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
<tr><td align="center">Pasal 80</td></tr>
<tr><td>(1) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
(2) Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa.
(1) Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
(2) Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desasebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:
a. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
b. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
c. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
d. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas</td></tr>
</table>

5.3.3 Pembahasan di DPR

Rumusan awal pemerintah atas pasal 79-80 ini terdiri dari dua pasal, yaitu pasal 66 dan pasal 67 dengan redaksional sebagai berikut:

Rumusan RUU
Pasal 66
(1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. (2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi: a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJM Desa untuk jangka waktu 5 (tahun) tahun; dan b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa, selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. (3) RPJM Desa dan RKP Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan desa. (4) Peraturan desa tentang RPJM dan RKP- Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa. (5) Program-program sektor yang masuk ke desa wajib disinkronisasikan dan diintegrasikan dengan perencanaan pembangunan desa.
Pasal 67
(1) Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 66 ayat (1) dilakukan secara berjenjang dimulai dari tingkat dusun (2) Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah desa wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan desa dan tokoh masyarakat (3) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai salah satu masukan utama dalam perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

Dari dokumen DIM, pandangan fraksi terbagi menjadi tiga, yaitu: *Pertama; **yang mengusulkan*** **Tetap**, artinya menyetujui rumusan usulan pemerintah. Pandangan ini merupakan pandangan dari Fraksi Partai Golkar, Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi Gerindra dan Fraksi Hanura.

*Kedua; **yang mengusulkan diadakan*** **Penyempurnaan terhadap substansi dan penambahan substansi baru**, yang merupakan pandangan dari Fraksi PDIP dan Fraksi PKS. Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi untuk rumusan pasal 66, dengan redaksional "Pemerintahan Desa menyusun perencanaan pembangunan perdesaan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa". Fraksi PKS mengusulkan menambahkan keterlibatan lembaga adat, selain lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat di pasal 67 ayat (2), dengan redaksional "Dalam menyusun perencanaan pembangunan desasebagaimana dimaksud pada ayat (1) pemerintah desa wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan desa, lembaga Adat dan tokoh masyarakat. "

Sedangkan usulan penambahan substansi baru dilakukan oleh Fraksi PDIP dengan radaksional sebagai berikut: *(1) Perencanaan pembangunan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimulai dari musyawarah masyarakat desa; (2) Perencanaan pembangunan perdesaan memuat jenis pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69; (3) Perencanaan Pembangunan Perdesaan dapat disusun untuk jangka panjang, jangka menengah dan tahunan; (4) Perencanaan Pembangunan Perdesaan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun menjadi Rencana Kerja Pemerintah Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.*

*Ketiga; **yang mengusulkan untuk*** **Menambahkan frasa "partisipatif"**, yang merupakan pandangan dari Fraksi PKB, dengan reaksional "Pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa secara partisipatif sesuai kewenangannya mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. "

Dalam proses rapat pembahasan di DPR, tidak ditemukan perdebatan mengenai substansi pasal ini hingga akhirnya didapati rumusan yang disepakati adalah rumusan yang ada di pasal 79-80 UU Desa.

5.3.4 Tanggapan

Undang-Undang Desa ini memiliki dua pendekatan, yaitu 'Desa membangun' dan 'membangun Desa' yang tidak ada pada aturan sebelumnya. Penjelasan UU Desa menyebutkan bahwa "kedua" pendekatan ini diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. "

Kedua pendekatan ini merupakan pendekatan baru yang tidak ada pada UU SPPN maupun UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (lihat tabel perbandingan pengaturan tentang desa). Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar kedua pendekatan ini diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

Perbandingan Pengaturan tentang Desa

Perihal	UU SPSN	UU Tentang Peme-rintahan Daerah	UU Desa
Definisi Desa	-	kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.	kesatuan masya-rakat hukum yang memiliki batas wi-layah yang berwe-nang untuk menga-tur dan mengurus urusan pemerinta-han, kepentingan masyarakat setem-pat berdasarkan prakarsa masyara-kat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihor-mati dalam sistem pemerintahan Ne-gara Kesatuan Republik Indone-sia.
Dasar kewe-nangan Desa	Desentra-lisasi; Tugas Pem-bantuan (*Mede-bewind)*	Desentralisasi; Tugas Pembantuan (*Medebewind)*	Kewenangan Asli Desentralisasi; Tugas Pembantuan (*Medebewind)*

Kedudu-kan	Desa berada dalam sistem peme-rintahan daerah kabupa-ten/kota	Desa berada dalam sistem pemerinta-han daerah kabu-paten/kota	Desa berada dalam wilayah kabupa-ten/kota
Pemba-ngunan Desa	Bagian dari pem-bangunan kabupa-ten/kota	Bagian dari pem-bangunan kabupa-ten/kota	• Desa membangun berdasarkan RP-JMDesa dan men-ggunakan sumber dana yang khusus diperuntukkan kepada Desa • Pembangunan Desayang meru-pakan bagian dari pembangunan kabupaten/kota

a. Relasi antara Musyawarah Desa dan Musyawarah Pembangunan Desa Belum Jelas

Pasal 80 ayat (2) menyebutkan bahwa "Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawa-rah perencanaan Pembangunan Desa" sedangkan pasal 54 ayat (1) menyebutkan bahwa "Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk me-musyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelengga-

raan Pemerintahan Desa". Frasa "hal yang bersifat strategis" dijelaskan di pasal 52 ayat (2) dan di point b disebutkan bahwa perencanaan Desa merupakan salah satunya. Ayat lainnya, yaitu ayat 3 pasal 80 menyebutkan "Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau APBD Kabupaten/Kota." Beberapa pertanyaan muncul terkait dengan pasal 80 ini, yaitu: *Pertama,* apakah Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa yang disebutkan di UU ini sama dengan Musrenbang Desa yang dilaksanakan pada bulan Januari setiap tahunnya, yang selama ini dipraktikkan sebelum UU ini lahir?.

Kedua, bagaimana relasi antara Musyawarah Desa dan Musrenbang Desa? Apakah keduanya merupakan kegiatan yang berbeda satu sama lain ataukah ada keterkaitan antara penyelenggaraan Musyawarah Desa dengan Musrenbang Desa? Sayangnya, UU Desa baik di norma maupun penjelasan tidak memberikan gambaran bagaimana relasi antara kedua kegiatan ini di dalam proses pembangunan Desa.

b. Mekanisme Relasi antara Perencanaan Pembangunan di tingkat Desa dengan Perencanaan Pembangunan di tingkat Kabupaten/Kotabelum Jelas.

Pasal 79 ayat 1 menyebutkan bahwa "Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota", sedangkan di pasal 79 ayat 7 disebutkan "Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota" Dari dua ayat ini,

terlihat ada relasi timbal balik antara perencanaan di tingkat Desa denganperencanaan pembangunan di tingkat kabupaten. Sayangnya, UU Desa baik di norma maupun penjelasan tidak memberikan gambaran bagaimana relasi antara keduanya.

c. Ketentuan tentang "Masyarakat Desa" Masih Terlalu Umum

Pasal 80 ayat (1) menyebutkan "Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa. Penjelasan pasal ini adalah "cukup jelas" sehingga tidak ada keterangan lebih lanjut yang menjelaskan apa yang disebut dengan "masyarakat Desa". Pertanyaan yang muncul adalah siapa saja yang dimaksud sebagai masyarakat desa yang harus terlibat dalam proses perencanaan pembangunan desa? Ada kecenderungan keterlibatan masyarakat desa dalam proses perencanaan pembangunan bersifat terbatas pada yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan desa. Karena itu, perlu dipertimbangkan kemungkinan tidak dilibatkannya kelompok seperti: (1) kelompok masyarakat yang berbeda pandangan politik dengan Kepala Desa; (2) kelompok masyarakat yang ternomorduakan karena kultur, seperti perempuan; (3) kelompok masyarakat miskin dan/atau kurang berpendidikan; (4) kelompok profesi seperti (nelayan, petani dll); (5) kelompok penyandang cacat, dan berbagai kelompok lain yang berhak memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat di dalam pembangunan Desa.

d. Terdapat Inkosistensi Jangka Waktu RPJM Desa dengan RPJMD

Pasal 79 ayat (2) butir a menyebutkan "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun".

Jangka waktu RPJM Desa selama 6 (enam) tahun ini memang sesuai dengan pasal 39 ayat (1) yang menyebutkan “Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan”. Namun, ada pertanyaan yang muncul mengenai hal ini, yaitu: *Pertama*, mengapa jangka waktu RPJM Desa ini berbeda dengan jangka waktu RPJM Nasional dan RPJM Daerah yang berdurasi 5 (lima) tahun sebagaimana diatur di dalam UU SPPN?[2]*Kedua,* bagaimana proses relasi timbal balik antara perencanaan pembangunan di tingkat desa dengan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten jika durasi perencanaan pembangunan antara keduanya berbeda**?** Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar tidak menimbulkan permasalahan pada saat implementasinya.

5.4 Pelaksanaan Pembangunan Desa

5.4.1 Pengantar

Pasal 81 UU Desa menyatakan bahwa pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa dan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pada ayat (4) pasal 81 ini ditegaskan bahwa pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa. Sedangkan pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

---

[2] Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnyadisingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5(lima) tahun (Ketentuan Umum UU No. 25 tahun 2004).

5.4.2 Pasal

Pasal 81
(1) Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa. (2) Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong. (3) Pelaksanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. (4) Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa. (5) Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

5.4.3 Pembahasan di DPR

Dari dokumen DIM, semua fraksi menyetujui rumusan yang diajukan Pemerintah. Proses pembahasan mengenai pasal ini dapat ditemui dalam RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) yang diselenggarakan pada tanggal 14 Juni 2014. Moch. Arif dari Kementrian ESDM, menyoroti Pasal 69 ayat (3) RUU Desa. Menurutnya, pelaksanaan pembangunan desa dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam, dan Pasal 71 mengenai pembangunan kawasan perdesaan menyangkut pembangunan sumber daya manusia, sumber daya alam, dan infrastruktur. Ia menyatakan bahwa hal ini tidak menjadi masalah. Ia setuju dengan apa yang sudah tercantum dalam RUU.

Secara umum, pembahasan ini di DPR tidak ditemui polemik. Rumusan pasal yang disepakati sama dengan rumusan pasal yang diajukan oleh pemerintah.

5.4.4 Tanggapan

a. Ketentuan pelaksanaan pembangunan Desa mencantumkan secara eksplisit terkait modal sosial Desa, yaitu "gotong royong" dan "kearifan lokal".

Hal ini termaktub di dalam pasal 81 ayat (2) dan ayat (3). Namun, bagian penjelasan dari pasal ini tidak mengatur lebih lanjut apa yang dimaksud dengan gotong royong dan kearifan lokal. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar kedua modal sosial ini diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

b. Ketentuan pengadaan barang dan jasa diatur secara spesifik.

Pasal 81 ayat (4) menyebutkan bahwa "Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa". Jika ketentuan ini dikaitkan dengan metode pengadaan barang dan jasa, maka frasa "dilaksanakan sendiri" merupakan metode swakelola dan tidak dilaksanakan oleh pihak ketiga (swasta). Dengan demikian, ketentuan ini merupakan **pengecualian** dari ketentuan pengadaan barang dan jasa yang diatur dalam Peraturan Presiden dimana metode pelaksanaan kegiatan pembangunan bisa dengan metode swakelola maupun dilaksanakan oleh pihak ketiga. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

c. Mekanisme integrasi program sektoral dengan pembangunan Desa belum jelas.

Pasal 81 ayat (5) menyebutkan bahwa "Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa". Namun, bagian penjelasan dari pasal ini tidak mengatur lebih lanjut apa yang dimaksud dengan frasa "diintegrasikan dengan Pembangunan Desa". Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

5.5 Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa

5.5.1 Pengantar

Pasal 82 ini menyatakan secara tegas hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan terlibat aktif mengawasi pelaksanaan pembangunan serta melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pasal ini juga mengatur kewajiban menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan RPJM Desa, RKP Desa, dan APB Desa kepada masyarakat Desa.

5.5.2 Pasal

Pasal 82
(1) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa. (2) Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.

(3) Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. (4) Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja PemerintahDesa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. (5) Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas

5.5.3 Pembahasan di DPR

Pasal ini merupakan usulan dari Fraksi PDIP. Dalam RUU yang diajukan Pemerintah tidak ada pengaturan mengenai pemantauan dan pembangunan desa. Dari dokumen DIM, Fraksi PDIP mengusulkan penambahan substansi baru dalam bentuk pasal 77-79 dengan redaksional sebagai berikut:

Rumusan RUU
Pasal 77
(1) Pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan perdesaan dilakukan secara cermat dalam setiap proses dan tahapan sesuai dengan Rencana Pembangunan Perdesaan yang telah ditetapkan; (2) Badan Permusyawaratan Desa melakukan pengawasan pembangunan perdesaan; (3) Masyarakat dapat melakukan pengawasan pembangunan perdesaan sebagai bentuk peran serta aktif.

Pasal 78
(1) Hasil pengawasan pembangunan perdesaan meliputi laporan kinerja dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan; (2) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
Pasal 79
(1) Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan evaluasi atas pelaksanaan pembangunan perdesaan dan hasil evaluasi tersebut menjadi acuan penyusunan perencanaan pembangunan perdesaan tahun berikutnya (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan laporan kinerja perencanaan dan pelaksanaan (3) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja setelah hasil pengawasan disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (4) Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa; (5) Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (6) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada proses rapat pembahasan, tidak ditemukan risalah rapat yang membahas mengenai pasal ini. Rumusan akhir pasal disepakati adalah rumusan pasal usulan dari Fraksi PDIP yang kemudian menjadi Pasal 82, dengan rumusan sebagai berikut:

Rumusan RUU
Pasal 82
(1) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa. (2) Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa. (3) Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. (4) Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. (5) Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa

5.5.4 Tanggapan

a. Tidak ada ketentuan yang mengatur tentang evaluasi pembangunan desa.

Sebagaimana telah disebutkan di dalam tanggapan penulis terkait pasal 78 yang menyebutkan bahwa "pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan", maka tidak ada pasal yang mengatur secara khusus mengenai evaluasi pembangunan Desa. Sedangkan tahapan pembangunan di UU SPPN sebagaimana diatur dalam pasal 8 terdiri dari: (i) penyusunan rencana; (ii) penetapan rencana; (iii) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (iv) evaluasi pelaksanaan rencana. Akibatnya, terlihat ada *missing link*(bagian yang hilang) karena tidak

ada ketentuan yang menjelaskan tentang evaluasi, sehingga siklus manajemen secara umum yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tidak bisa dibentuk secara utuh. Meskipun jika merujuk pada pembahasan pasal, rumusan tentang tahapan evaluasi ini telah diusulkan, namun dari risalah rapat tidak diketahui mengapa pada akhirnya rumusan mengenai tahapan evaluasi ini tidak diakomodir dalam rumusan akhir yang disepakati.

b. Ketentuan mengenai hak warga untuk melakukan pengawasan diatur dengan jelas.

Pasal 82 ayat (1) dan (2) secara tegas menjamin hak masyarakat Desa untuk: (i)mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa; dan (ii) melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

c. Ketentuan mengenai kewajiban Pemerintah Desa atas informasi publik diatur dengan jelas.

Pasal 82 ayat (3) secara tegas mengatur kewajiban Pemerintah Desa untuk: (i) menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja PemerintahDesa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum; (ii) melaporkannya dalam Musyawarah Desa paling sedikit 1 (satu) tahun sekali. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaannya agar bisa diuraikan secara jelas, sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

d. Ketentuan mengenai penanganan keluhan berhenti di tingkat Desa.

Pasal 82 ayat (3) menyebutkan bahwa "masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa". Namun, tidak ada ketentuan lain yang mengatur mengenai kesempatan masyarakat Desa untuk melaporkan keluhan di luar Pemerintah Desa dan BPD. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksana-annya agar dapat mengantisipasi penanganan keluhan yang tidak bisa diselesaikan baik oleh Pemerintah Desa maupun BPD.

5.4 Pembangunan Kawasan Perdesaan

5.4.1 Pengantar

Undang-UndangPemerintahan Daerah sebelumnya (UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004) telah mengatur tentang pemba-ngunan kawasan perdesaan. Hanya saja di dalam kedua rezim UU tersebut tidak secara detail membahas aturan mengenai pem-bangunan kawasan perdesaan. Undang-Undang No. 22/1999 tidak secara eksplisit disebut sebagai pembangunan kawasan perdesaan[3], sementara UU No. 32/2004 telah secara eksplisit mengatur pembangunan kawasan perdesaan yang menjadi ba-gian dari kerjasama antar desa, namun pengaturannya juga be-lum secara detail.

---

[3] Pasal 110 menyebutkan: *"pemerintah kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya"*

Berbeda dengan kedua rezim UU di atas, UU Desa, yang memiliki visi mewujudkan desa yang kuat, mandiri, sejahtera, dan demokratis, memberikan pengaturan yang cukup mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Ketentuan mengenai pembangunan kawasan perdesaan diamanahkan dalam UU ini untuk diatur dalam Perda[4].

5.4.2 Pasal

Pasal 83
1) Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar-Desa dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota. (2) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. (3) Pembangunan Kawasan Perdesaan meliputi: a. penggunaan dan pemanfaatan wilayah Desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang Kabupaten/Kota; b. pelayanan yang dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan; c. pembangunan infrastruktur, peningkatan ekonomi perdesaan, dan pengembangan teknologi tepat guna; dan d. pemberdayaan masyarakat Desa untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. (4) Rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. (5) Rencana pembangunan Kawasan Perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

[4] Lihat pasal 215 ayat (2) UU Desa

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 84

(1) Pembangunan Kawasan Perdesaan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak ketiga yang terkait dengan pemanfaatan Aset Desa dan tata ruang Desa wajib melibatkan Pemerintah Desa.
(2) Perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan Aset Desa untuk pembangunan Kawasan Perdesaan merujuk pada hasil Musyawarah Desa.
(3) Pengaturan lebih lanjut mengenai perencanaan, pelaksanaan pembangunan Kawasan Perdesaan, pemanfaatan, dan pendayagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penjelasan

Cukup jelas

Pasal 85

(1) Pembangunan Kawasan Perdesaan dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui satuan kerja perangkat daerah, Pemerintah Desa, dan/atau BUM Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa.
(2) Pembangunan Kawasan Perdesaan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan pihak ketiga wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia serta mengikutsertakan Pemerintah Desa dan masyarakat Desa.
Pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.

Penjelasan

Cukup jelas

5.4.3 Pembahasan di DPR

a. Definisi dan Ruang Lingkup

Dalam Naskah Akademik RUU Desa, tidak ditemukan pembahasan secara khusus mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Begitupula di dalam dokumen DIM (Oktober 2012) tidak ada usulan perubahan dari fraksi-fraksi untuk Pasal 83 dan 84, yang dalam RUU pasal ini adalah Pasal 70 dan 71.

Rumusan RUU
Pasal 70
(1) Pemerintah menetapkan pedoman dan petunjuk teknis pembangunan kawasan perdesaan. (2) Gubernur sesuai dengan ketentuan pada ayat 91) melakukan pembinaan dan sosialisasi kepada kabupaten/kota di wilayahnya.
(3) Bupati walikota melakukan pendataan dan identifikasi terhadap desa-desa yang dapat ditetapkan sebagai suatu kawasan pembangunan perdesaan. (4) Dalam rangka pelaksanaan ketentuan ayat (3), Bupati/Walikota menyusun program yang dibutuhkan dalam rangka pembangunan perdesaan. (5) Kawasan pembangunan peresaan ditetapkan dengan peraturan Bupati Walikota.
Pasal 71
(1) Pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan. (2) Pembangunan kawasan perdesaan mencakup pembangunan sumber daya manusia, sumber daya alam, dan infrastruktur. (3) Pembangunan kawasan perdesaan sebagaimana dimaksud ayat (2) masing-masing dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Seluruh Fraksi di DPR menyetujui rumusan pasal yang ada di dalam RUU. Perubahan yang diusulkan oleh fraksi-fraksi dalam DIM hanya terkait dengan penyesuaian nomor pasal. Sebelumnya, di dalam RUU Desa, pengaturan tentang pembangunan kawasan perdesaan terdiri dari 5 ayat, yang didalamnya termasuk pengaturan tentang Sistem Informasi Desa (SID). Namun, setelah proses pembahasan di DPR, pengaturan tentang pembangunan kawasan perdesaan menjadi 3 pasal, namun pengaturannya menjadi lebih detail dibandingkan RUU.

Terkait dengan proses pembahasan mengenai pembangunan kawasan perdesaan, dalam Rapat Kerja I RUU Desa tanggal 4 April 2012, Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menyampaikan pandangan pemerintah terhadap RUU Desa. Dalam pandangan pemerintah disebutkan bahwa pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola “bantuan“ cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Kekurang-jelasan pengaturan kewenangan dan kedudukan keuangan antara Kabupaten/Kota dan Desa mengakibatkan desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunannya. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal.

Di dalam RUU Desa, ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan, sehingga program-program sektor yang masuk ke desa wajib disinkronisasikan dan diintegrasikan dengan perencanaan

pembangunan desa. Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Ke depan diharapkan UU Desa dapat menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mendasarkan pada perencanaan pembangunan yang berbasis potensi dan kearifan lokal.

Pada Rapat Kerja yang sama, DPD memberikan pendapatnya secara khusus mengenai pembangunan kawasan perdesaan. Menurut DPD, isu yang terkait dengan tata ruang, investasi, dan ekonomi politik tidak dibicarakan dalam RUU Desa versi Pemerintah. Cakupan dan orientasi pembangunan perdesaan juga kecil dan sempit yakni mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Di sisi lain RUU hanya berbicara tentang tata kelola dan relasi antara pemerintah, desa dan masyarakat, tetapi tidak berbicara tentang investasi masuk desa. Berikut adalah pandangan lengkap DPD tentang pembangunan kawasan perdesaan:

1. Pembangunan perdesaan merupakan domain kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan pembangunan perdesaan oleh kabupaten/kota itu harus memperhatikan beberapa aspek: kepentingan masyarakat setempat, kewenangan desa, dana bagi hasil kepada desa, kelancaran pelaksanaan investasi, dan kelestarian lingkungan. Meskipun Pemda mempunyai kewenangan penuh atas investasi pembangunan perdesaan, tetapi tentu tidak boleh menabrak kepentingan masyarakat dan kewenangan

desa. DPD juga merekomendasikan bahwa pembangunan perdesaan yang mengandung investasi SDA sebaiknya menggunakan model *shareholding*, dimana desa dan masyarakat setempat berpotensi juga sebagai *shareholder*, dan karena itu harus ada bagi hasil kepada desa.

2. Meskipun pembangunan perdesaan merupakan domain kewenangan kabupaten/kota, tetapi posisi desa dan masyarakat setempat amat penting. Keputusan tentang izin investasi, misalnya, tidak bisa diputuskan langsung oleh kabupaten/kota. Tahap awal yang harus dilalui oleh musyawarah desa untuk mengambil keputusan, apakah investasi itu diterima atau ditolak. Dari sisi bisnis dan administrasi publik, proses ini tentu memperpanjang proses dan biasanya investor enggan untuk melakukan hal ini. Tetapi pengambilan keputusan melalui musyawarah desa selain sebagai bentuk rekognisi (pengakuan dan penghormatan) terhadap desa, sebenarnya juga memberikan keuntungan, keamanan dan kenyamanan bagi investor dalam jangka panjang, sekaligus menghindari konflik antara investor dan masyarakat setempat yang ternyata merugikan semua pihak. Keputusan musyawarah desa itu harus dihormati semua pihak, baik Pemda maupun investor. Jika musyawarah desa menyetujui investasi maka proses selanjutnya adalah pertemuan antara desa, pemda dan investor untuk membicarakan kemitraan dan shareholding. Jika semua ini telah disetujui dengan baik, pemda baru mengambil keputusan tentang izin. Tetapi kalau Musyawarah Desa menolak investasi maka proses selanjutnya tidak boleh dijalankan.

Menyikapi pandangan DPD, kemudian Pemerintah dalam Rapat Kerja II tanggal 15 Mei 2012 melalui juru bicaranya Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, memberikan pandangannya sebagai berikut:

1. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, ditujukan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan program-program pembangunan desa yang terpusat dan bersifat seragam dengan pola "bantuan" cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Kekurangjelasan pengaturan kewenangan dan kedudukan keuangan antara kabupaten/kota dan desa mengakibatkan desa belum ditempatkan sebagai intensitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunannya.
2. Perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala lokal dikaitkan dengan upaya percepatan pembangunan perdesaan dalam skala antara desa antara kecamatan dan bahkan antar kabupaten/kota.
3. Di dalam RUU tentang Desa, ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan sehingga program-program sektor yang masuk ke desa wajib disinkronkan dan diintegrasikan dengan perencanaan pembangunan desa. Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam satu kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah.

4. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif. Ke depan diharapkan Undang-undang tentang Desa dapat menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mendasarkan pada perencanaan pembangunan yang berbasis potensi dan kearifan lokal.

Dalam RDPU yang diselenggarakan pada tanggal 13 Juni 2012, Prof. DR. Robert Z Lawang memberikan pandangannya terkait pembangunan kawasan perdesaan. Menurutnya, RUU ini masih perlu disempurnakan lagi dengan menempatkan pembangunan perdesaan sebagai intinya. Pembangunan kawasan perdesaan menjadi sangat penting. Karena itu perlu mengangkat status RUU lebih tinggi dibandingkan undang-undang lainnya, tidak sekedar perpanjangan dari UU No. 32 tahun 2004. Ia juga mengkritisi Pasal 70 (RUU) ini dengan menyatakan bahwa peran pemerintah, pemerintah provinsi, dan kabupaten terlalu dominan dalam pembangunan kawasan perdesaan. Berikut adalah pernyataan lengkap dari Prof. DR. RZ Lawang:

". . . . Pasal 70 dan seterusnya menyebutkan dengan jelas, peran Pemerintah pusat, provinsi, kabupaten yang terlalu dominan. Mungkin dalam kebijakan pembangunan perdesaan selama ini, definisi pembangunan perdesaan sudah dikeluarkan oleh Pemerintah. Namun demikian, perlu ada satu peta tata ruang pembangunan sebagai blue print untuk desa-desa di Indonesia, sehingga desa itu mempunyai status permanen, dan peta itu disusun dalam satuan-satuan lebih kecil, sampai mungkin kalau perlu ke Letter C, sehingga orang desa dan Pemdes mengetahui dengan jelas status kawasan mereka, untuk satu pengembangan pembangunan pertanian. Dengan kata lain, RUU ini harus menem-

patkan pembangunan perdesaan sebagai inti, dan mengarahkan sektor-sektor pelaksana lainnya dari Pemerintah, akan fungsi mereka dalam pengembangan pertanian dan pengembangan sumber daya manusianya. Karena pembangunan kawasan Perdesaan itu menjadi sangat penting, perlu mengangkat RUU ini memiliki status yang lebih tinggi daripada undang-undang yang lainnya. Dan tidak sekedar perpanjangan dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 200-216. Dengan cara berpikir seperti itu, maka RUU ini perlu ditata kembali sedemikian, sehingga seluruh perhatian kita tercurah pada pembangunan desa, dengan fungsi sosial politik, ekonomi nasional, yang penting untuk masa depan Negara kita. . . ".

Dr. Ir. Arya Hadi Dharmawan juga mengkritisi adanya pengaturan tentang pembangunan kawasan perdesaan dan pembangunan desa, yang disampaikannya pada Rapat Dengar Pendapat Umum tanggal 28 Juni 2012. Menurutnya, adanya pengaturan tentang pembangunan kawasan perdesaan dalam RUU Desa menjadikan RUU ini tidak jelas maksud dan tujuannya, apakah RUU ini nantinya menjadi RUU Desa dan Pembangunan Perdesaan atau RUU Pemerintahan Desa? Arya Hadi memberikan catatan bahwa sebaiknya RUU ini konsisten, apakah menjadi RUU Pemerintahan Desa, atau RUU Desa dan Pembangunan Perdesaan. Berikut ini pernyataan lengkap dari Arya Hadi Dharmawan:

". . . kritik saya pada Bab XI dan seterusnya tentang kawasan perdesaan dan pembangunan desa. Saya berulangkali pada tahun 2007 dan 2008 kalau tidak salah, diundang selalu untuk membahas UU Pembangunan Desa, termasuk dengan DPD dan sebagainya yang kemudian UU itu almarhum, karena disana sebetulnya mendefinisikan desa sebagai spasial. Nah pertanyaannya adalah, ketika ini mulai dimasukkan, pasal-pasal pada bab pembangunan kawasan perdesaan ini dimasukkan ke dalam RUU Desa, ini ke-

mudian ada inkonsistensi semangat dan roh, definis desa, antara yang ada pada Bab XI dan seterusnya itu dengan Bab Ketentuan Umum, No. 5 tadi. Desa di dalam RUU ini dimaknai sebagai satu kesatuan masyarakat hukum, tetapi ada pasal-pasal yang mengandaikan bahwa desa itu adalah kesatuan ruang, kesatuan spasial yang ahuman, begitu kira-kira. Yang bisa diatur-atur, diintegrasikan dan seterusnya. Saya ingin mengatakan bahwa masuknya pasal-pasal ini terutama Pasal 70-74, ini menjadikan RUU yang tadinya sudah kita katakan RUU Desa, menjadi RUU apa, begitu ya. Apakah ini RUU Desa dan Pembangunan Perdesaan? Tapi kalau itu yang kita namakan, kemudian hongnya atau domainnya, ini bukan di Kemendagri nanti, mungkin di Kemendagri dan PU, dan mungkin kementrian PDT. Nah, ini yang punya gawe yaitu Kemendagri bisa kemudian agak kaget begitu ya. Tapi saya tidak tahu apakah ini memang dari Kemendagri, saya tidak tahu. Tetapi sampai tahun 2009 - 2010 ketika saya terakhir ikut mengawal RUU Desa ini bersama-sama dengan kawan-kawan di Kemendagri, rasanya Bab XI tentang pembangunan desa dan kawasan perdesaan waktu itu tidak ada. Saya tidak tahu apa yang terjadi, kemudian ini muncul disini. Dalam catatan saya itu, saran yang saya berikan adalah sebaiknya kita konsisiten, apakah ini akan menjadi RUU Desa, RUU Pemerintahan Desa, atau RUU tentang Desa dan Pembangunan Perdesaan. . . ".

b. Peran Pemerintah Desa dan Partisipasi Masyarakat

Tidak ada perdebatan signifikan dalam proses pembahasan Pasal 85 yang terkait dengan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan kawasan perdesaan. Di dalam RUU, pasal ini sebelumnya adalah Pasal 72, dengan rumusan pasal sebagai berikut:

1) Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan dilaksanakan dalam upaya mempercepat proses pemberdayaan masyarakat dan tingkat perkembangan

desa melalui metode dan pendekatan pembangunan partisipatif.

2) Pelaksanaan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan sebagaimana dimaksud ayat (1) yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga wajib mengikutsertakan masyarakat desa yang bersangkutam dengan yang diwakili oleh pemerintah desa dan BPD.

Dalam DIM, seluruh Fraksi DPR menyetujui rumusan pasal ini. Usulan perubahan hanya pada point penyesuaian nomor pasal. Sementara dalam Rapat Kerja I RUU Desa, DPD memberikan perhatian khusus pada Pasal 72 ayat (2) dalam draft RUU. Menurut pandangan DPD, pengaturan pasal ini mengenai mekanisme keterlibatan masyarakat dan pemerintah desa belum cukup memadai untuk menjawab persoalan representasi desa dan proteksi desa dari investasi.

> *". . . Di sisi lain RUU hanya berbicara tentang tata kelola dan relasi antara pemerintah, desa dan masyarakat, tetapi tidak berbicara tentang investasi masuk desa. Pasal 72 ayat 2 menegaskan: "Pelaksanaan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan sebagaimana dimaksud ayat (1) yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga wajib mengikutsertakan masyarakat desa yang bersangkutan yang diwakili oleh pemerintah desa dan BPD". Mekanisme ini tidak cukup memadai untuk menjawab persoalan representasi desa dan proteksi desa dari investasi. RUU Desa versi pemerintah sebenarnya mempunyai klausul tentang musyawarah desa tetapi institusi deliberatif ini tidak diposisikan sebagai wadah pengambilan keputusan tentang pembangunan perdesaan khususnya yang terkait dengan investasi".*

Terkait dengan izin investasi, Sutoro Eko juga memberikan pandangannya dalam RDPU yang diselenggarakan pada tanggal 12 Juni 2012. Menurutnya, ijin investasi yang masuk ke desa tidak bisa diputuskan sendiri oleh pemerintah, tapi harus ada persetujuan dari desa. Berikut penyataan lengkap Sutoro Eko:

> *". . . kemudian yang ketiga, izin investasi yang masuk ke ranah desa tidak bisa diputuskan sendiri oleh pemerintah dengan cara-cara rente selama ini ya, tetapi butuh persetujuan awal dari desa. Nah persetujuan awal dari desa itu tidak cukup dengan rekomendasi kepala desa yang selama ini terjadi seperti itu. Jadi sebelum bupati mengeluarkan ijin itu ada rekomendasi dari kepala desa dan mohon maaf itu menjadi bagian dari perebutan rente selama ini. Oleh karena itu, di dalam usulan ini, perlu ada semacam institusi musyawarah desa yang mengambil keputusan secara kolektif untuk mengambil keputusan yang strategis termasuk investasi yang masuk desa, termasuk perubahan desa dan sebagainya. Jadi basis awalnya melalui musyawarah desa secara emansipatoris, secara partisipatoris. . ".*

5.4.4 Tanggapan

a. Definisi dan Ruang Lingkup

Pembangunan kawasan perdesaan dalam Pasal 83 ayat (1) didefinisikan sebagai perpaduan pembangunan antar-Desa dalam satu kabupaten/kota. Sedangkan kawasan perdesaan sendiri dalam ketentuan umum UU Desa diartikan sebagai " ... kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi". Dengan tujuan sebagaimana tercantum dalam ayat (2) pasal ini.

Ruang lingkup pembangunan kawasan perdesaan diantaranya mengatur tentang penggunaan dan pemanfaatan lahan (pasal 83 ayat 1). Dengan diaturnya penggunaan dan pemanfaatan lahan bisa mengurangi *mis-alokasi* sumberdaya yang selama ini terjadi antara kawasan perdesaan dan perkotaan. Keadaan yang selama ini terjadi adalah kurangnya investasi infrastruktur yang tercermin pada kurangnya fasilitas jasa umum diperdesaan. UU Desa dapat memaksa pemerintah untuk mengalokasikan dananya ke alokasi yang lebih produktif di perdesaan.

Rencana pembangunan kawasan perdesaan harus mengacu pada RPJMD Kabupaten/Kota dan dibahas bersama oleh pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan pemerintah desa. Hal ini seperti dijelaskan dalam pasal 83 ayat (4) dan (5).

b. Peran Pemerintah Desa dan Partisipasi Masyarakat Desa

Pasal 84 ayat (1) dan (2), ditegaskan bahwa pembangunan kawasan perdesaan yang terkait dengan pemanfaatan aset desa dan tata ruang desa wajib melibatkan pemerintah desa. Perencanaan, pelaksanaan, dan pemanfaatannya sendiri harus merujuk pada hasil Musyawarah Desa. Secara eksplisit kedua pasal ini bertujuan memperkuat Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pembangunan serta menjadikan pemerintah desa sebagai subyek pembangunan.

Selain penguatan pemerintah desa, penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kawasan perdesaan juga menjadi perhatian UU Desa sebagaimana diatur dalam pasal 85. Pada pasal 85 Ayat (3) mewajibkan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan yang berskala lokal desa diserahkan kepada pemerintah desa.

b. Sinkronisasi pembangunan kawasan perdesaan dengan penataan ruang dan perlindungan lahan pertanian.

Pasal 83 ayat (3) huruf a menyebutkan penggunaan dan pemanfaatan wilayah desa dalam rangka penetapan kawasan pembangunan sesuai dengan tata ruang kabupaten/kota. Hal ini menegaskan bahwa pembangunan kawasan perdesaan berkaitan erat dengan penataan ruang suatu wilayah yang diatur dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Baik penataan ruang kawasan perdesaan yang ada dalam UU Penataan Ruang maupun pembangunan kawasan perdesaan yang ada dalam UU Desa memiliki tujuan yang sama, yakni pemberdayaan masyarakat desa. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya perencanaan pembangunan kawasan perdesaan perlu merujuk pada UU Penataan Ruang. Selain penataan ruang, pelaksanaan pembangunan kawasan juga perlu memperhatikan perlindungan lahan pertanian yang diatur dalam UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Pemerintah desa harus berperan aktif melindungi lahan pertanian yang dimiliki oleh warga agar tidak dialihfungsikan.

c. Belum ada pengaturan tentang izin investasi yang masuk ke desa dalam pembangunan kawasan perdesaan.

Pasal 83-85 yang mengatur pembangunan kawasan perdesaan, tidak mengatur tentang izin investasi yang masuk ke desa. Padahal persoalan izin investasi yang masuk ke desa mengemuka pada saat pembahasan RUU di DPR. Sejumlah pakar seperti Sutoro Eko dan DPD mempersoalkan perlunya pengaturan mengenai ijin investasi yang masuk ke desa. Keputusan tentang izin investasi khususnya yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam

tidak bisa diputuskan langsung oleh pemerintah kabupaten/kota. Izin yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota tidak cukup dengan rekomendasi dari Kepala Desa. Musyawarah Desa harus dijadikan sebagai pengambilan keputusan tertinggi sebagai bentuk rekognisi (pengakuan) terhadap desa.

d. Belum ada pengaturan mekanisme pelibatan masyarakat dan pemerintah desa dalam pengambilan keputusan pembangunan kawasan perdesaan.

Pasal 85 ayat (1) dan (2) menegaskan pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten wajib mendayagunakan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan mengikutsertakan masyarakat desa dan pemerintah desa. Melalui pasal ini, UU Desa memiliki semangat memperkuat masyarakat desa dengan memosisikan mereka sebagai subyek pembangunan. Akan tetapi, pengaturan mengenai bagaimana mekanisme pelibatan masyarakat dan pemerintah desa dalam pengambilan keputusan pembangunan kawasan perdesaan belum diatur secara jelas dalam pasal 85. Sementara, apabila merujuk pada Pasal 54 ayat (2), penetapan kawasan pembangunan perdesaan tidak secara eksplisit masuk dalam hal-hal strategis yang dibahas dalam Musyawarah Desa.

e. Belum ada pengaturan batasan pembangunan kawasan perdesaan berskala lokal desa.

Dalam Pasal 85 ayat (3) ditegaskan bahwa pembangunan Kawasan Perdesaan yang berskala lokal Desa wajib diserahkan pelaksanaannya kepada Desa dan/atau kerja sama antar-Desa.

Akan tetapi, penjelasan mengenai batasan pembangunan berskala lokal desa ini belum jelas diatur dalam Pasal 85 termasuk di dalam penjelasan UU Desa. Kondisi inilah yang perlu dipertimbangkan dalam aturan pelaksanaannya agar ketentuan ini bisa diterapkan.

5.5 Sistem Informasi Desa

5.5.1 Pengantar

Sistem Informasi Desa (SID) menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Dengan adanya perubahan paradigma pembangunan desa membuat SID menjadi penting peranannya. Karena itu, perlu dikembangkan SID yang sesuai dengan visi UU Desa yakni menjadikan desa kuat, mandiri, sejahtera, dan demokratis. Oleh karenanya, SID diatur secara khusus dalam UU Desa melalui Pasal 86.

Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72/2005 tentang Desa tidak diatur secara khusus tentang sistem informasi serupa SID. Undang-UndangDesa ini ingin menegaskan pentingnya SID dalam perencanaan dan pembangunan desa, karena itu dalam Pasal 86 ayat (2) dan ayat (5) mewajibkan kepada Pemerintah dan Pemda untuk mengembangkan SID, dan pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa agar dapat diakses oleh masyarakat desa dan pemangku kepentingan lainnya. Ayat (6) menjelaskan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan kabupaten/kota untuk desa.

5.5.2 Pasal

Pasal 86
(1) Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan. (3) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia. (4) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan. (5) Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan. (6) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.
Penjelasan
Cukup jelas.

5.5.3 Pembahasan di DPR

Rumusan pasal mengalami perubahan dari draft RUU yang diserahkan oleh pemerintah. Sebelumnya dalam RUU, pengaturan tentang SID diatur dalam Pasal 73 dan hanya terdiri dari 4 ayat. Setelah proses pembahasan, rumusan pasal dalam UU Desa menjadi Pasal 86 dan terdiri dari 6 ayat. Berikut adalah rumusan pasal dalam RUU Desa sebelum mengalami perubahan saat proses pembahasan di DPR.

Rumusan RUU
Pasal 73
(1) Pemerintah mengembangkan sistem informasi desa. (2) Sistem informasi desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan data monografi desa. (3) Sistem informasi desa sebagaimana dimaksudpada ayat (1) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumber daya manusia. (4) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola oleh pemerintah desa.

Dalam dokumen DIM (Oktober 2012), seluruh fraksi DPR menyetujui rumusan pasal-pasal yang ada dalam RUU, kecuali Fraksi PDIP yang mengusulkan adanya penambahan substansi baru yakni penambahan 2 ayat. Usulan Fraksi PDIP ini mengacu pada RUU Pembangunan Perdesaan (DPR 2004-2009) yang sebelumnya telah diajukan. Berikut adalah usulan substansi baru dari Fraksi PDIP (tambahan ayat 5 dan 6):

> *"Ayat (5) Sistem informasi desa juga memuat informasi pembangunan perdesaan berupa informasi publik yang sifatnya umum, terbuka, dan bertanggungjawab disampaikan kepada masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*
>
> *Ayat (6) informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan setiap tahun kepada BPD, DPRD kabupaten/kota, DPR, dan pemerintah".*

Dalam proses pembahasan pasal ini baik dalam Rapat Kerja, maupun RDPU tidak ada perdebatan diantara fraksi-fraksi di DPR, maupun kritik dan masukan dari para ahli.

5.5.4 Tanggapan

a. Efektifitas pengelolaan SID

Sebetulnya SID bukan hal baru yang digunakan dalam mendukung perencanaan dan pembangunan di desa. Sebelum diatur dalam UU Desa, telah banyak desa-desa yang mengembangkan SID dengan inisiatif atau fasilitasi pemerintah kabupaten/kota. Dengan diaturnya SID secara eksplisit dalam UU Desa, menjadikan SID kian penting peranannya dalam pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan khususnya mengenai manajemen informasi data. Namun, pengelolaan SID yang diatur dalam UU Desa ini menimbulkan pertanyaan mengenai:

Sejauhmana efektifitas pengelolaan SID oleh Pemerintah Desa?

Sistem Informasi serupa SID

Sistem Informasi	Dasar	Muatan Informasi	Capaian	Masih Berlaku?
Data Desa	....	....	....	Ya/Tidak
Sistem Layanan Informasi publik	UU NO. 14 Tahun 2008 tentang KIP	....	....	....
....	....	....	....	....
....	....	....	....	....

Pasal 86 ayat (1) dinyatakan bahwa SID dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota. Sementara pada ayat (5) disebutkan pengelolaan SID dilakukan oleh pemerintah desa. Pertanyaandiatas cukup beralasan, karena disatu sisi SID dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, namun pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Desa. Disaat yang lain, Desa juga masih dibebani tanggung jawab untuk mengisi berbagai sistem informasi serupa SID yang masih berlaku, sehingga perlu kita pertimbangkan kesiapan aparatur desa (ketersediaan dan kualifikasi personil) untuk memenuhi tanggung jawab terkait sistem informasi yang harus terus dimutakhirkan (*update)*.

b. Kualitas sistem informasi desa dan manajemen informasi data menjadi tantangan.

Pasal 86 ayat (4) disebutkan SID yang dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah ini meliputi data Desa, data pembangunan desa, kawasan perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan.

Sistem informasi yang akan dikembangkan oleh pemerintah dan pemerintah kabupaten/kota setidaknya harus menjawab kebutuhan yang terkait dengan data desa, sehingga desa menjadi bersuara. SID diharapkan dapat mempunyai data dan informasi yang berkualitas, komprehensif, dan terintegrasi.

Perencanaan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan tidak berjalan sendiri-sendiri antara pemerintah daerah dan pemerintah desa. Perlu ada sinkronisasi antara rencana pembangunan kawasan pedesaan berdasarkan rencana tata ruang daerah dan RPJM Desa. Ketika SID dikelola oleh desa,

kualitas SID dan manajemen informasi data menjadi sebuah tantangan, bagaimana desa mampu memperbaharui data, konten, dan informasi desa secara terus menerus. Kondisi inilah yang perlu diperhatikan dalam aturan pelaksanaannya agar ketentuan ini bisa diterapkan.

5.6 Kerjasama Desa

5.6.1 Pengantar

Kerjasama desa diatur dalam bab terpisah dari pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Meskipun terpisah pengaturannya, kerjasama desa memilki keterkaitan dengan pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan. Pengaturan tentang kerjasama antar desa diatur dalam Bab XI Pasal 91-93. Dalam UU Desa ini tidak diatur tentang kerjasama antar-desa dengan pihak ketiga.

Pada pasal 91, ditegaskan bahwa desa dapat melakukan kerjasama desa. Kerjasama desa dapat dilakukan dalam dua model, yaitu *Pertama*, kerjasama antar desa dan *Kedua,* kerjasama dengan pihak ketiga. Kedua model kerjasama ini memiliki tujuan yang sama, yakni mempercepat pembangunan, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pasal 92 ayat (1) menyebutkan kerjasama antar desa yang dilakukan oleh desa ini meliputi: (a) pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing; (b) Kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar desa; dan (c) Bidang kemananan dan ketertiban. Secara hukum, dalam pada ayat (2) disebutkan kerjasama antar desa dituangkan dalam

peraturan bersama kepala desa melalui kesepakatan musyawarah antar desa.

Musyawarah antar desa yang bersepakat untuk melakukan kerjasama desa, membahas hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Pembentukan lembaga antar-Desa;
2. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar-Desa;
3. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa;
4. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar-Desa, dan Kawasan Perdesaan;
5. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan
6. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa.

5.6.2 Pasal

Dalam melaksanakan kerjasama desa ini, desa membentuk lembaga/badan kerjasama antar desa yang pembentukannya diatur melalui Peraturan Bersama Kepala Desa. Untuk pelayanan usaha antar desa, dapat dibentuk BUM Desa yang kepemilikannya dimiliki oleh 2 desa atau lebih yang melakukan kerjasama desa.

Pasal 91
Desa dapat mengadakan kerja sama dengan Desa lain dan/atau kerja sama dengan pihak ketiga.

Penjelasan
Cukup jelas.
Bagian Kesatu Kerja Sama antar-Desa Pasal 92
(1) Kerja sama antar-Desa meliputi: a. pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing; b. kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar-Desa; dan/atau c. bidang keamanan dan ketertiban. (2) Kerja sama antar-Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa. (3) Kerja sama antar-Desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar-Desa yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa.
(4) Musyawarah antar-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membahas hal yang berkaitan dengan: a. pembentukan lembaga antar-Desa; b. pelaksanaan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja sama antar-Desa; c. perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan program pembangunan antar-Desa; d. pengalokasian anggaran untuk Pembangunan Desa, antar-Desa, dan Kawasan Perdesaan; e. masukan terhadap program Pemerintah Daerah tempat Desa tersebut berada; dan f. kegiatan lainnya yang dapat diselenggarakan melalui kerja sama antar-Desa. (5) Dalam melaksanakan pembangunan antar-Desa, badan kerja sama antar-Desa dapat membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan. (6) Dalam pelayanan usaha antar-Desa dapat dibentuk BUM Desa yang merupakan milik 2 (dua) Desa atau lebih.

Penjelasan
Cukup jelas.
Bagian Kedua Kerja Sama dengan Pihak Ketiga Pasal 93
(1) Kerja sama Desa dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (2) Kerja sama dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimusyawarahkan dalam Musyawarah Desa.
Penjelasan
Cukup jelas.

5.6.3 Pembahasan di DPR

Pada saat menyampaikan pandangan umum tentang RUU Desa di dalam Rapat Pansus 4 April 2012, Menteri Dalam Negeri mewakili Pemerintah tidak secara khusus menyampaikan pernyataan terkait dengan klausul ini. Usulan rumusan pemerintah dalam RUU Desa juga dapat dikatakan sangat sederhana. Di sana dinyatakan bahwa, Desa dapat mengadakan kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga yang dimusyawarahkan dengan BPD. Ketentuan lebih lanjut tentang kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dasar pemikiran dirumuskannya ketentuan tentang kerjasama antar desa, menurut Naskah Akademik RUU Desa adalah agar kerjasama yang dibangun lebih terarah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Selama ini peluang kerjasama antar

desa yang dibuka oleh UU sebelumnya telah dimanfaatkan oleh elit-elit desa untuk membentuk forum komunikasi dan asosiasi. Sejak tahun 2000, hampir di setiap kabupaten terbentuk forum komunikasi atau asosiasi Kepala Desa maupun Badan Perwakilan Desa (BPD). Tahun-tahun berikutnya asosiasi ini membesar di level provinsi dan nasional, sebagaimana ditunjukkan dengan hadirnya Asosiasi Badan Perwakilan Desa Seluruh Indonesia (ABPEDSI), Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI) dan juga Parade Nusantara (Persatuan Perangkat Desa Nusantara). Kemudian juga disusul dengan hadirnya Asosiasi Sekdes Seluruh Indonesia untuk memperjuangkan aspirasi mereka agar segera diangkat menjadi PNS. Berbagai asosasi ini ternyata tumbuh sebagai "organisasi politik" baru yang digunakan sebagai wadah penyaluran aspirasi politik anggotanya, bahkan digunakan untuk menekan dan menantang pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Penyaluran aspirasi politik para pemimpin Desa melalui wadah asosiasi tentu merupakan hak politik yang dijamin oleh konstitusi, tetapi fungsi kerjasama antar Desa tidak diutamakan oleh asosiasi-asosiasi ini.

Sedangkan pengaturan tentang kerjasama desa dengan pihak ketiga didasari pada maraknya fenomena penguasaan oleh kaum elit (*elite capture*) di tingkat desa. Dalam Naskah Akademik diuraikan, selama ini di banyak daerah, kepala Desa maupun elit lokal mengambil keputusan sendiri menjual/menyewakan tanah kas Desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang akhirnya hanya menguntungkan elite lokal dan justru merugikan masyarakat. Di banyak daerah, juga seringkali dijumpai pertengkaran antara kepala Desa dengan rakyat karena keputusan pengembangan kawasan maupun kerjasama bisnis yang tidak melibatkan masyarakat.

Terhadap rumusan draf RUU tersebut, FPKS melalui DIM yang disusun mengusulkan agar dirumuskan klausul yang lebih jelas tentang ruang lingkup bidang yang dikerjasamakan. Menurut FPKS, kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga meliputi bidang-bidang: (a) peningkatan perekonomian masyarakat desa; (b) peningkatan pelayanan pendidikan; (c) kesehatan; (d) pertanian; (e) sosial budaya; (f) ketertiban; (g) tenaga kerja; (h) pekerjaan umum; (i) keuangan mikro; (j) pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian dan keadilan lingkungan; dan (k) lain-lain bidang kerjasama yang menjadi kewenangan Desa.

Sedangkan FPPP mengusulkan ruang lingkup kerjasama tersebut dalam bidang-bidang: (a) peningkatan perekonomian masyarakat desa; (b) peningkatan pelayanan pendidikan; (c) kesehatan; (d) sosial budaya; (e) ketertiban; (f) tenaga kerja; (g) pekerjaan umum; (h) pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian dan keadilan lingkungan; dan (i) lain-lain bidang kerjasama yang menjadi kewenangan desa.

Meskipun dalam rapat-rapat Pansus, bagian ini tidak terlalu mengemuka, namun terdapat perubahan yang cukup signifikan pada rumusan ini setelah dibahas dalam rapat Timus hingga tanggal 3 Oktober 2013. Jika dalam draft RUU Pemerintah kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga menjadi satu bagian, pada rumusan draft hasil Timus ini telah diurai menjadi dua bagian. Pada bagian kerjasama antar desa, bidang yang dikerjasamakan meliputi:

a) mengembangkan usaha bersama yang dimiliki oleh beberapa Desa;

b) pelaksanaan kegiatan pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat antar Desa; dan
c) bidang keamanan dan ketertiban.

Sedangkan pada bagian kerjasama dengan pihak ketiga tidak dicantumkan ruang lingkup, tapi hanya disebutkan tujuannya yaitu untuk mempercepat dan meningkatkan kegiatan pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Meskipun tidak sama persis, tetapi substansinya sama dengan klausul pada UU yang disahkan.

Dalam rumusan hasil rapat Timus ini juga sudah tidak lagi mencantumkan klausul yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selain beberapa perubahan sebagaimana disebutkan di atas, dalam kaitan dengan kerjasama desa ini, UU Desa memandatkan beberapa hal yang tidak diusulkan dalam RUU Pemerintah. *Pertama*, UU ini memberikan kewenangan untuk membentuk badan kerjasama antar desa sekaligus kewenangan kepada badan tersebut untuk membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, UU ini memberikan kewenangan untuk menyelenggarakan musyawarah antar desa. *Ketiga,* UU ini menyatakan ketentuan tentang Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan ini sebagai dasar mengatur penetapan kerjasama antar-Desa dan pembentukan badan kerjasama antar-desa. Dan *Keempat*, UU ini memberikan peluang dibentuknya BUM Desa yang dapat dimiliki oleh dua desa atau lebih.

5.6.4 Tanggapan

a. Pengaturan kerjasama desa lebih detail

Secara umum, jika dibandingkan dengan UU sebelumnya, pengaturan tentang kerjasama desa pada UU ini jauh lebih spesifik dan detail. Pengaturan kerjasama desa dalam UU No. 32/2004 terkesan hanya sepintas lalu. Badan kerjasama antar desa, pada UU No. 32/2004 keberadaannya terkesan tidak *urgent* (penting dan mendesak). Sedangkan pada UU Desa, keberadaan badan kerjasama antar desasecara implisit merupakan suatu keharusan. Mengacu pada klausul ini, kerjasama antar desa hanya dapat dilakukan melalui badan ini.

b. UU Desa memberikan kewenangan secara penuh kepada Desa untuk melakukan kerjasama desa

Desa mendapat kewenangan penuh untuk melakukan kerjasama desa, mekanisme pelaksanaannya diserahkan kepada Desa dan tidak perlu melaporkannya kepada Bupati/Walikota. Sedangkan jika mengacu pada UU No. 32/2004, pelaksanaan kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga harus dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Namun di sisi lain, dengan pengaturan yang lebih spesifik justru dapat berdampak pada terbatasnya ruang gerak dalam implementasinya nanti. Sebagai contoh adalah pengaturan tentang ruang lingkup kerjasama antar-desa. Dengan dibatasinya ruang lingkup sebagaimana dituangkan pada pasal 92 ayat 1, desa tidak memiliki legitimasi untuk mengadakan kerjasama di luar hal-hal diatur tersebut. Ketentuan mengenai Peraturan Bersama Kepala Desa akan memunculkan tantangan tersendiri bagi kepala-kepala desa, sebab ini merupakan hal baru bagi mereka.

Kepala desa belum memiliki model bagaimana peraturan ini dirumuskan.

c. Tidak ada pengaturan tentang kerjasama antar-desa dengan pihak ketiga

Dalam Bab tentang Kerjasama Desa ini tidak diatur ketentuan tentang kerjasama antar-desa dengan pihak ketiga. Sedangkan pada praktiknya hal ini dapat saja terjadi. Sebagai contoh, dua desa yang telah bekerjasama dalam pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki bersama akan mengembangkan lebih jauh dengan melibatkan investor. Saat kedua desa ini akan bekerjasama dengan investor tersebut, bagaimana mekanisme yang harus dijalankan? Dalam kondisi kekosongan peraturan tentang hal ini, ada peluang bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengambil alih sebagai pihak yang bekerjasama dengan investor tersebut.

Ketiadaan panduan ini juga akan menimbulkan kerawanan konflik kewenangan di lapangan, karena ada banyak pemangku kewenangan di desa (diatas satu objek yang sama) seperti Pemerintah Daerah, Perhutani, Perusahaan Umum Daerah dan sebagainya.

5.7 Penutup

Sejalan dengan dinamika dan tuntutan pembangunan bangsa, pemerintah melalui UU Desa juga memiliki semangat membangun desa dengan meningkatkan pembangunan kawasan perdesaan yang bertujuan untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyara-

kat desa. Oleh karena itu, UU Desa ini juga mengatur pembangunan kawasan perdesaan yang terpisah dari pembangunan desa dalam Pasal 83-85. Di dalam pembangunan kawasan perdesaan terdapat Sistem Informasi Desa (SID) yang menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan kawasan perdesaan yang diatur dalam Pasal 86. Bagian lain yang menjadi bagian dari pembangunan kawasan perdesaan adalah kerjasama antar desa yang diatur dalam pasal 91-93, meskipun dalam UU Desa pengaturan kerjasama antar desa menjadi Bab tersendiri terpisah dari pembangunan kawasan perdesaan.

Undang-Undang Desa menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu 'Desa membangun' dan 'membangun Desa' yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensi, Desa berhak menyusun perencanaan pembangunannya sendiri sesuai dengan kewenangannya dan harus mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/ atau APBD Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.

6 Keuangan Desa dan Aset Desa

6.1 Pendahuluan

Keuangan desa pada UU Desa diatur pada Bab VIII tentang Keuangan Desa dan Aset Desa yang terdiri dari beberapa pasal. Secara umum, bahasan keuangan desa dapat dikelompokkan menjadi beberapa tema, yaitu: Lingkup Keuangan Desa, Pendapatan Desa, APB Desa, Belanja dan Aset Desa.

Pada bahasan kali ini, pengaturan tentang keuangan desa akan dibahas secara komprehensif dengan tujuan memudahkan pembaca memahami latar belakang dan maksud dari pengaturan tersebut.

Dalam proses pembahasan di DPR, perdebatan terbesar ada pada rancangan pasal yang mengatur tentang pendapatan desa, khususnya pasal 72. Pasal ini paling intensif dibahas. Sutoro Eko (2014) mengutip pernyataan dari Ketua Pansus RUU Desa, Ahmad Muqowwam, menyatakan bahwa jika UU Desa diperas menjadi satu pasal, maka pasal itu adalah pasal 72 yang berisi sumber-sumber pendapatan Desa.

Pembahasan mengenai alokasi dari APBN untuk Desa menghadapi perbedaan pendapat. Pemerintah mengusulkan penda-

naan desa dari APBN sebagai bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Fraksi terpecah dalam menyikapi usulan Pemerintah. Sebagian menghendaki adanya alokasi dengan prosentase, sedangkan yang lain menyepakati sebagai bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kondisi sebaliknya terjadi saat pembahasan mengenai belanja desa. Tidak terjadi perdebatan sama sekali di DPR.

6.2 Lingkup Keuangan Desa

6.2.1 Pengantar

Lingkup Keuangan Desa dibahas di pasal 71 UU Desa. Pasal ini membatasinya dengan semua hak dan kewajiban yang menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa.

Jika merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka tidak ada bab yang secara khusus mengatur tentang Keuangan Desa. Pengaturan hanya sampai di tingkat kabupaten/kota dan Desa dianggap bagian dari kabupaten/kota.

Pasal lain terkait hal ini adalah pasar 73 yang mengatur tentang struktur APB Desa yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa. Rancangan APB Desa diajukan oleh Kepa-

la Desa dan kemudian dimusyawarahkan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan hasilnya ditetapkan dalam bentuk Peraturan Desa.

6.2.2 Pasal

Pasal 71
(1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa. (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas
Pasal 73
(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa. (2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa. (3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) , Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas

6.2.3 Pembahasan di DPR

Dalam pembahasan Pasal 71 dan 73 di DPR tidak ditemui polemik. Pasal ini diusulkan oleh Pemerintah, namun tak mendapatkan masukan dari anggota DPR yang hadir dalam pembahasan. Pasal ini menjelaskan lingkup keuangan desa dalam perspektif hak dan kewajiban.

Sebelumnya, regulasi yang mengatur tentang keuangan desa adalah PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa yang merupakan aturan turunan dari UU No. 32 Tahun 2004. Substansi yang diatur di PP No. 72/2005 ini relatif sama dengan substansi di UU Desa. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang keuangan Desa ini adalah menaikkan status hukum dari Peraturan Pemerintah menjadi Undang-Undang.

6.2.4 Tanggapan

a. Ketentuan Mengenai Ruang Lingkup Keuangan Desa Tidak Jelas

Pasal 71 ayat (2) menyebutkan bahwa ruang lingkup keuangan Desa adalah pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa. Pendapatan, belanja, pembiayaan merupakan ruang lingkup jika didasarkan pada **obyek**, sedangkan frasa "pengelolaan keuangan Desa" biasanya merujuk pada **proses** pengelolaan keuangan, yang terdiri dari penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran. Jika kedua kategori (berdasarkan obyek dan proses) ini digabung, maka terlihat tidak setara karena obyek dari pengelolaan keuangan Desa adalah pendapatan, belanja dan biaya. Selain itu, di bagian Penjelasan Umum, sub judul yang ada adalah "sumber pendapatan desa", dan tidak ada sub judul tentang "keuangan

desa" sehingga tidak diperoleh informasi tambahan mengenai justifikasi ruang lingkup keuangan Desa yang terdapat di pasal Pasal 71 ayat (2) .

Jika dibandingkan dengan UU No 17 Tahun 2003, maka ruang lingkup diatur secara jelas di dalam pasal 2, yang mencakup:

a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan Negara;
d. Pengeluaran Negara;
e. Penerimaan Daerah;
f. Pengeluaran Daerah;
g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/ atau kepentingan umum;
i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sedangkan dari sistematika penulisan ketentuan mengenai keuangan daerah, UU No 17 Tahun 2003 membaginya menjadi tiga tahapan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu; (i) penyusunan dan penetapan anggaran; (ii) pelaksanaan anggaran; dan (iii) pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

b. Materi Ketentuan Mengenai Keuangan dan Aset Desa Kurang Lengkap

Ketentuan mengenai Keuangan dan Aset Desa masih dalam kondisi sebagaimana berikut:

1) **tidak adanya ketentuan mengenai pembiayaan**. Pasal 71 ayat (2) menyebutkan ruang lingkup keuangan desa adalah pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan Desa. Ketentuan mengenai pendapatan terdapat di pasal 72 dan ketentuan mengenai belanja terdapat di pasal 74, sedangkan pasal 75, pasal 76 dan pasal 77 mengatur materi yang berbeda yaitu tentang Kepada Desa sebagai pengelola keuangan Desa dan aset Desa dari pasal. Kondisi ini berbeda dengan UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pembiayaan.
2) **tidak adanya ketentuan mengenai tahun anggaran Desa**, Apakah sama atau berbeda dengan tahun anggaran yang dimuat di UU No 17/2003 dan UU No 32/2004. Pasal 4 No 17/2003 menyebutkan bahwa "tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember" sedangkan UU No 32 Tahun 2004 pasal 179 menyebutkan bahwa "APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember". Sementara UU Desa tidak menyebutkan secara eksplisit tentang tahun anggaran desa.
3) **tidak memadainya ketentuan mengenai proses penyusunan APB Desa**. Pasal 73 menjelaskan bahwa penyusunan rancangan APB Desa dilakukan oleh kepala Desa dan dimusyawarahkan dengan Badan Permusyawaratan Desa, namun tidak ada ketentuan mengenai kapan dan bagaimana penyu-

sunan rancangan APB Desa dan musyawarah dengan BPD dilakukan serta tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai keterlibatan warga di dalam proses penyusunan APB Desa. Di UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 juga tidak menjelaskan secara rinci proses dan waktu penyusunan APBN/APBD, namun setidaknya ada ketentuan yang mengatur tentang kapan dan bagaimana penyusunan APBN/APBD.

Ketidaklengkapan materi di dalam UU Desa ini berpotensi multi tafsir didalam pelaksanaannya dan kondisi ini perlu menjadi pertimbangan di dalam menyusun aturan pelaksanaannya.

6.3 Pendapatan Desa

6.3.1 Pengantar

Money follow function adalah prinsip yang dapat menjelaskan posisi dari keuangan desa ini. Undang-Undang Desa telah menegaskan pengakuan negara atas Desa melalui asas rekognisi dan subsidiaritas yang mengakibatkan adanya pengakuan atas kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal desa.

Pemberian kewenangan ini harus diikuti dengan penyerahan sumber daya kepada Desa agar kewenangan yang dimiliki dapat dilaksanakan dengan baik. Atas dasar inilah Desa memiliki sumber-sumber pendapatan Desa sebagai **hak** Desa yang selanjutnya harus dikelola dengan sebaik-baiknya untuk melaksanakan **kewajiban** Desa yang tercermin dari isi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) .

Sumber pendapatan Desa diatur pada Pasal 72. Melalui ketentuan ini Desa berhak untuk mendapatkan 10% dari dana

perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus, disamping sumber-sumber pendapatan lain.

6.3.2 Pasal

Pasal 72
(1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari: a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan g. lain-lain pendapatan Desa yang sah. (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud padaayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. (3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. (4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. (5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.

(6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Penjelasan

Pasal 72

Ayat (1)

Huruf a: *Yang dimaksud dengan "pendapatan asli Desa"adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usuldan kewenangan skala lokal Desa. Yang dimaksud dengan "hasil usaha" termasuk juga hasil BUM Desa dan tanah bengkok.*

Huruf b: *Yang dimaksud dengan "Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut" adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaran pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.*

Huruf c: *Cukup jelas*

Huruf d: *Cukup jelas*

Huruf e: *Cukup jelas*

Huruf f: *Cukup jelas*

Huruf g: *Yang dimaksud dengan "lain-lain pendapatan Desa yang sah" adalah antara lain pendapatan sebagai hasil kerja sama dengan pihak ketigadan bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa.*

Ayat (2)

Besaran alokasi anggaran yang peruntukkannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (ontop) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.

Ayat (3)
Cukup jelas

Ayat (4)
Cukup jelas

Ayat (5)
Cukup jelas

Ayat (6)
Cukup jelas

6.3.3 Pembahasan di DPR

Dalam proses pembahasan di DPR, pasal 72 adalah pasal yang paling intensif dibahas. Sutoro Eko (2014) mengutip pernyataan dari Ketua Pansus RUU Desa, Ahmad Muqowwam, bahwa jika UU Desa diperas menjadi satu pasal, maka pasal itu adalah Pasal 72 yang berisi sumber-sumber pendapatan Desa.

Perdebatan pertama terjadi pada pengaturan mengenai bagian dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota. Rumusan awal dari pemerintah tidak mencantumkan prosentase khusus dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi hak Desa. Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB mengusulkan besaran prosentase 10% dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota menjadi hak Desa. Besaran prosentase ini untuk menjamin prinsip keadilan pembagian dan memberikan kepastian keberpihakan pemerintah di atasnya kepada Desa dari sisi pendanaan. Sedangkan Fraksi PDIP, Fraksi PKS, Fraksi PAN, Fraksi PPP Fraksi Gerindra mengusulkan tetap (sesuai rumusan awal dari pemerintah) .

Perdebatan berikutnya dan yang paling panjang terjadi pada ketentuan yang mengatur bagian dariperimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Rumusan awal dari pemerintah berbunyi "c. bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota" dan tidak mencantumkan prosentase khusus dari bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota yang menjadi hak Desa. Sedangkan pandangan fraksi-fraksi terbagi menjadi tiga, yaitu:

- **Ada prosentase tertentu dari APBN**. Beberapa fraksi, yakni Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai PPP dan Fraksi Partai PKB, mengusulkan adanya prosentase dengan besaran yang berbeda. Fraksi Partai Demokrat mengusulkan "Alokasi Dana Desa sebesar 5% yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara" dengan alasan untuk menjadikan desa sebagai subyek pembangunan.

  Fraksi Partai PPP mengusulkan Alokasi Dana Desa (ADD) sebesar paling sedikit 20% APBN dengan alasan ADD selama ini telah memberikan banyak manfaat, namun memiliki beberapa kekurangan, yaitu: pertama, ADD dialokasikan dari 'sisanya sisa APBD" sehingga jumlahnya terlalu kecil. Kedua, sekitar 60% (seharusnya 100%) kabupaten/kota sudah memberikan ADD kepada desa, tetapi mayoritas daerah tidak taat pada ketentuan PP No. 72/2005. Banyak kabupaten/kota yang memberikan ADD kurang dari 10% dari dana perimbangan. Di sisi lain, ADD tidak diserahkan secara penuh sebagai hak desa dengan model *block grant*, tetapi ADD dikontrol ketat oleh daerah dengan model *specific grant*. Ketiga, karena ketentuan besaran ADD tidak *fixed* dan tegas, maka ADD menjadi alat politisasi dan arena pertengkaran antara desa dan kabupaten/kota.

Sedangkan Fraksi PKB mengusulkan “alokasi Dana Desa sebesar paling sedikit 10% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto (PDN Netto) yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.

- **Tidak mengusulkan prosentase, hanya mengusulkan perbaikan redaksi.** Usulan perbaikan redaksi ini disampaikan oleh Fraksi PDIP dengan bunyi “ c. bagian dari dana perimbangan keuangan *pemerintah* dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. ”
- **Menyetujui rumusan awal pemerintah**. Pandangan ini disampaikan oleh Fraksi PKS, Fraksi PAN Fraksi Partai Hanura dan FraksiPartai Gerindra

a. Argumen yang menolak alokasi APBN untuk Desa

Usulan adanya alokasi APBN untuk desa pada awalnya ditolak oleh Kementerian Keuangan dengan alasan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu UU No. 33 Tahun 2004, sebagaimana dijelaskan oleh H. Sudir Santoso (Parade Nusantara) dalam RDPU I tanggal 24 Mei 2012, yang menyatakan,

> *“Ketika kami melakukan RDPU dengan Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Negara, Pak Kyai Muqowam, saya dibantah hebat. “Pak Sudir, tidak bisa, ada alokasi dana dari APBN langsung diberikan kepada desa”. Mengapa? Karena itu bertentangan dengan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 yaitu tentang Sistem Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Yang dimaksud pusat dan daerah itu adalah kabupaten dan kota. Artinya, desa bukan pemangku anggaran. ”*

Hal yang sama disampaikan oleh pakar, Prof. Dr. Ryas Rasyid, MA pada RDPU VII tanggal 27 Juni 2012 yang menyatakan,

"... saya termasuk orang yang sangat skeptis kalau ada alokasi dengan nominal tertentu untuk desa karena seperti yang Bapak bayangkan tadi, Bapak putuskan itu undang-undang hari ini ya besok lahir seribu desa baru, lusa dua ribu karena hanya perda begitu dan apa alasan untuk tidak membuat itu karena itu pasti dapat uang begitu Pak. Jadi itu resikonya tinggi. Kalau saya cenderung begini, strategi pembangunan kita yang harus berbasis desa, sehingga alokasi anggaran untuk pembangunan desa ada, tetapi tidak berarti dikelola oleh pemerintah desa begitu Pak. Jadi ada alokasi pembangunan desa. Nah itu memang harus ada satu penanganan khusus untuk membangun Indonesia dari desa. Alokasinya bisa lebih besar, tetapi bukan diberikan kepada kepala desa Pak. Kawin lagi Pak, kalau dikasih uang banyak, pasti itu. Jadi mengerikan Pak. "

Praktik selama ini, desa mendapatkan alokasi dari APBN untuk desa dalam dua bentuk, yaitu program sektoral yang dilaksanakan oleh kementerian dan bagian dari dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, perlu diperjelas posisi dari alokasi dari APBN untuk desa, sebagaimana disampaikan oleh Hemanto, S. E, M. Mpada RDPU IX 10 Oktober 2012:

"... ini menjadi persoalan mendasar buat kita. Karena apa? Karena kalau kita melihat, hampir dari semua kementerian, tidak semuanya, tapi hampir kebanyakan kementerian, alokasi dana program-program yang bersifat ke desa itu basis hitungannya adalah desa. Ini kan juga harus kita pikirkan perimbangan keuangan ini nanti. Kalau misalnya masuk unsur misalnya sekian persen tertentu sumber keuangan desa itu dari APBN, sementara di kementerian lain juga ada mengalokasikan program-program tertentu. Jadi bisa kemungkinan itu adalah dua sumber dari sumber yang sama.

Jadi menurut saya Pansus memang perlu mengkaji secara dalam, karena ini dampaknya kepada APBN juga, mengingat memang misalnya PNPM itu adalah anggaran dari APBN, itu masuk semuanya ke desa. Kemudian Bansos dari beberapa kementerian, itu masuknya juga ke desa. Jadi kalau kita lihat desa ini sebenarnya banyak sekali sumber keuangannya. Hanya persoalannya adalah konsolidasi keuangan di desa ini seperti apa. Sementara kita lihat pembangunan desa itu tidak begitu terkonsolidasi dengan baik. "

b. Argumen yang mendukung alokasi APBN untuk Desa

Terkait alasan pentingnya alokasi dari APBN untuk desa disuarakan oleh para pemangku kepentingan, salah satunya oleh H. Sudir Santoso (Parade Nusantara) dalam RDPU I tanggal 24 Mei 2012, yang menyatakan:

"... yang diperjuangkan oleh Parade Nusantara adalah alokasi dana pembangunan desa dari APBN. Petani, orang miskin di desa, itu adalah pekerja keras. Mengapa mereka miskin? Mengapa desa miskin? Setelah kami pelajari Pak Kyai, ternyata ujung-ujungnya rakyat desa ini diperlakukan tidak adil dalam bidang anggaran. Oleh siapa? Oleh anggota DPR RI. DPR RI masa lalu, Pak, bukan yang sekarang. Bukan Pak Kyai Muqowam. Diberlakukan tidak adil dalam kebijakan anggaran oleh Pemerintah pusat. Terbukti apa, mengapa DPR RI terlibat? Mari kita buka APBN kita sejak tahun 2009, 2010, 2011 dan 2012.

Dengarkan, termasuk wartawan. APBN kita yang dibuat oleh Pemerintah pusat dan DPR RI ini, kalau saya boleh rata-rata minimal, setiap tahunnya sejak tahun 2009-2012 Rp 1.300 triliun. Ternyata setelah diketok di dalam Sidang Paripurna, yang dinikmati oleh 71.862 desa dari Sabang sampai Merauke, diketok dengan asumsi alokasi dana desa itu hanya Rp 17 triliun. Rp 17 triliun dari Rp 1.300 triliun artinya hanya 1,3%. Sementara dide-

pan saya mengatakan, rakyat yang hidup di desa, rakyat Indonesia ini, 78%. Sangat tidak rasional, tidak proporsional. Kalau komunitas rakyat 78% ini hanya dikasih jatah 1,3%. Padahal waktu saya ngaji dengan Pak Muqowam namanya, kewajiban fakir miskin, anak yatim ketika mendapatkan zakat mal dan zakat-zakat lain minimal itu adalah 2,5%. Artinya, Pemerintahan Pusat memandang rakyat desa ini lebih nista daripada yatim piatu, mukoroh wama sakin [fuqoro wal masakin].

Itulah dasar Parade Nusantara meminta minimal 10%. Kalau 10% ini dikabulkan, berarti ada angka Rp 130 triliun, karena keseluruhan APBN Rp 1.300 triliun, ketika dibagi 71 ribu desa sesuai dengan luas wilayah dan jumlah penduduk, rata-rata setiap tahun akan mendapatkan Rp 1,3 miliar. Dan saya yakin, akan segera tumbuh dan berkembang perekonomian sehat ditingkat lini desa. "

Terkait dengan alokasi program-program sektoral, Sutoro Eko dari IRE mengusulkan agar anggaran yang selama ini digunakan untuk mendanai program sektoral dikonsolidasi dan direalokasi menjadi sumber APBN yang diberikan kepada desa, sebagaimana disampaikan pada RDPU IX tanggal 10 Oktober 2012,

"... berdasarkan perhitungan kami, itu selama ini sudah ada alokasi anggaran, tetapi sangat pecah-pecah, sangat terfragmentasi, terhitung ada sekitar 1,1 miliar di seluruh desa di Indonesia ini. Persoalannya ini melalui BLM-BLM, termasuk PNPM Mandiri. Karena itu usulan kami sebenarnya bagaimana ini merelokasi, mengkonsolidasi kembali terhadap bantuan langsung-bantuan langsung masyarakat itu dalam prinsip satu desa satu rencana satu anggaran.

Kemudian ke depan itu tambah satu fasilitasi. Jadi fasilitasinya tidak perlu banyak fasilitator dari berbagai macam program. Ke

depan kalau ada program nasional, itu integrated dalam satu desa. Jadi tidak perlu secara sektoral. "

Di sisi lain, Sutoro Eko (IRE) menyampaikan rasa optimisme bahwa Desa akan mampu mengelola dana dari APBN ini, sebagaimana disampaikan pada RDPU IX tanggal 10 Oktober 2012,

"Disamping itu kita juga belajar dari PNPM itu mengenai tata kelola yang itu bisa kita kelola secara demokratis, secara transparan, sehingga titik kebocoran atau korupsi itu bisa kita cegah sedemikian rupa. "

c. Menjawab berbagai kekhawatiran

Ada banyak kekhawatiran akan terjadi penyimpangan dana oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagamana yang disampaikan oleh Rusli Ridwan, M.Si (Fraksi PAN) pada RDPU VIII pada tanggal 28 Juni 2012,:

"...jika ADD ini diberikan dari APBN, bagaimana tata kelola keuangannya? Karena yang namanya sistem pemerintahan itu, itu hanya sampai kepada kabupaten/kota, tidak sampai desa. Akibatnya tata kelola juga hanya sampai kabupaten/kota. Lantas bagaimana itu tata kelolanya, keuangan, pertanggungjawabannya, dan sebagainya. Karena desa itu bukan struktur pemerintahan yang terendah. Karena dalam Undang-undang Dasar 1945, provinsi, kabupaten/kota, sampai situ, bagaimana tata kelolanya? Inilah kerumitan-kerumitan. "

Hal senada disampaikan oleh H. Abdul Malik Haramain pada RDPU VIII pada tanggal 28 Juni 2012, yang menyatakan "Kalau tidak diatur mekanismenya, banyak nanti kepala desa, perangkat desa, masuk penjara itu Pak. Itu juga problem lagi". Demikian juga yang disampaikan oleh Totok Sudaryanto (FPAN) di dalam RDPU IV pada tanggal 7 Juni 2012,

"... itu penyakitnya saya yakin sama Pak. Kalau uang ini tiba-tiba digelontorkan di desa, apalagi permintaan 10% APBN dan lain sebagainya itu yang terjadi kira-kira sama dengan ketika otonomi baru kita jalankan langsung kita gelontorkan ke daerah-daerah, 60% bupati dan gubernur itu urusan dengan KPK dan hukum. "

Terkait kekhawatiran tersebut, kebanyakan mengusulkan mekanisme transfer dari pemerintah pusat ke kabupaten dan tidak langsung ke Desa, sebagaimana disampaikan oleh Sudir Santoso (Parade Nusanatara) pada RDPU I tanggal 24 Mei 2012,

"... andaikan dikabulkan alokasi pembangunan desa itu, jangan transfer ke rekening desa. Sebab kalau sampai ditransfer langsung ke rekening desa, menurut saya juga itu tidak berkah tapi musibah. Pasti banyak kepala desa kawin lagi. Transfer ke rekening daerah atau kabupaten. Tapi tolong dalam undang-undang besok, kunci Pak, dengan satu pasal yang diktumnya menyatakan "kepala daerah tidak boleh mengurangi dan atau mengalihkan alokasi dana dimaksud, dengan dalih dan alasan apapun". Sehingga dana yang diplot untuk desa, betul-betul utuh ke desa. Kalau tidak dipercaya dianggap Pemerintah desa tidak mampu, silakan Pemerintah Kabupaten, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, mendampingi dan mengawasi. Sehingga terjadilah pembangunan desa. "

Hal senada juga diungkapkan oleh Sutoro Eko dari IRE pada RDPU VI pada tanggal 6 Juni 2016,

"Ini hitungannya sudah lebih pasti. Pastinya5, 97% kita bulatkan, ya kita bonuslah, kita bonus nol koma menjadi 6% dan itu nanti posisinya pos transito Pak, tidak langsung ke desa. "

d. Keluar dari polemik: disepakati adanya alokasi APBN untuk Desa

Perkembangan rumusan pasal 72 ini selanjutnya terjadi pada Raker IV tanggal 11 Desember 2013. Pimpinan rapat Drs. H. Akhmad Muqowam selaku Ketua Pansus RUU Desa (Fraksi PPP) . Di rapat ini, setelah dilakukan proses lobi, Ketua Tim Panja Budiman Sudjatmiko (Fraksi PDIP) menyampaikan kemajuan rumusan pasal sebagai berikut:

> *"Pasal 72, ayat (1), Pendapatan desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari: a. Pendapatan asli desa, terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong-royong dan lain-lain pendapatan asli desa; b. Alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara; c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; d. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota; e. Bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi, dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota; e. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan f. Lain-lain pendapatan desa yang sah.*
>
> *Pada ayat (2) , dalam perkembangan konsultasi tadi siang, ada 4 alternatif yang muncul dari masing-masing fraksi. Alternatif 1, sebagaimana draft awal, besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan setiap tahun sesuai dengan kemampuan keuangan negara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Alternatif ke-2, besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 5% dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Alternatif ke-3, besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk*

desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 15% dari anggaran pendapatan dan belanja negara setelah dikurangi dana perimbangan subsidi belanja pegawai dan anggaran mengikat lainnya. Alternatif ke-4, besaran alokasi anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. ditentukan 10% on top dari Dana transfer daerah.

Dalam lobi yang baru saja kita lakukan, baru selesai, tercapai kesepahaman bahwa: Pasal 72 ayat (1) akan berbunyi: alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b. bersumber dari belanja pusat dalam APBN dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.

Ayat (2) , penjelasannya adalah, masih ada 2 alternatif yang akan diputuskan besok. Penjelasan alternatif ke-1: Besaran alokasi anggaran ditentukan 10% dari dan di luar dana transfer daerah, alternatif 1, secara bertahap. Penjelasan alternatif ke-2: Besaran alokasi anggaran ditentukan 10% dari dan di luar dana transfer daerah, titik, tidak ada kata secara bertahap. "

e. Menyepakati variabel

Sebelum terjadi kesepakatan tentang alternatif yang diusulkan, pembahasan mulai memasuki isu parameter yang akan digunakan. Totok Sudaryanto (Fraksi PAN) mengusulkan untuk menghidupkan kembali rumusan di penjelasan ayat (2) terkait dasar pengalokasian,

"Jadi kalau tidak masuk di dalam norma di pasal, di penjelasan jangan dihilangkan. Karena itu tadi bagian dari hasil pembahasan kita, untuk nanti mengalokasikan kalau duitnya itu benar-benar ada, itu tidak dibagi rata seluruh Indonesia, tapi ada dasar cara membaginya. Jadi itu penting dicantumkan disitu, dalam penjelasan. "

Rumusan penjelasan yang dimaksud adalah *"anggaran yang bersumber dari APBN dialokasikan berdasarkan* ***jumlah desa per kapita*** *kabupaten/kota dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan antar desa"*

Terkait rumusan ini, Mendagri Gamawan Fauzi memberikan pendapatnya terkait variabel-variabel yang digunakan sebagai dasar alokasi, antara lain jumlah penduduk dan luas wilayah.

> *"Saya kira anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dialokasikan berdasarkan jumlah desa per kapita ini, per kapita itu tidak desa, per kapita. Berdasarkan kapita penduduk, dan variabelnya saya kira tidak hanya ini. Jadi variabelnya juga ada luas wilayah, ada jumlah penduduk, jadi kalau bisa itu ditambah. "*

Menanggapi usulan ini, pimpinan rapat Drs. H. Akhmad Muqowam (Fraksi PPP) berpendapat rumusan variabel yang digunakan sebagai dasar pengalokasian sebaiknya diatur di PP, namun I Wayan Koster (Fraksi PDIP) berpendapat bahwa deskripsi mengenai variabel yang akan digunakan dimasukkan pada bagian penjelasan:

> *"Karena ini parameter penting untuk mengalokasikan anggaran dari APBN ini, itu perlu disinggung, Pak, jadi dicantumkan. "*

Pimpinan rapat kemudian menyetujui usulan ini sehingga jika akan dicantumkan, maka harus komplit. Beberapa variabel yang diusulkan adalah: luas wilayah, jumlah penduduk, angka kemiskinan dan tingkat kesulitan geografis, sehingga rumusan penjelasan adalah sebagai berikut:

Anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, dialokasikan berdasarkan jumlah desa, jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkat-kan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa.

f. Menyepakati posisi dana dan basis prosentase.

Terkait alternatif satu dan dua ini, dari DPR sepakat memilih alternatif satu, yaitu tidak ada kata secara bertahap, namun pemerintah belum menyampaikan pilihannya. Menanggapi rumusan ini, Khatibul Umam Wiranu, SH, M. Hum (Fraksi PKB) mengusulkan penambahan kata 'on top' di penjelasan, sebagai berikut:

> *"... jadi di kampung kan memang populernya memang on top, tapi bahasa Pak Farouk tadi kan memang besaran alokasi anggaran ditentukan 10% dari dan diluar, kenapa tidak ditanda kurung on top, begitu? Karena bahasa dari dan diluar itu tidak populer, sebenarnya. Dalam tanda kurung, on top, begitu. "*

Menanggapi rumusan penjelasan ayat (2) ini, M Nafi (Kementerian Keuangan) berdapat bahwa rumusan yang diusulkan bisa membingungkan:

> *"... dari dan diluar itu memang confuseya, kalau dibaca. Kalau mungkin kita di dalam sini bisa dipahami. Jadi yang baku biasanya kan kayak pagu DAU terhadap PDN itu, 26%, sekurang-kurangnya 26%. Kemudian alokasi yang lain juga demikian. Makanya kalau ini, bukan dari dan di luar, tapi terhadap dana transfer ke daerah (on top) , terhadap. Jadi artinya pengalinya itu, terhadap, bukan dari, tapi pengalinya.*

Kan tadi kata Pak Muqowam tadi, cari bonggolnya. Nah itu maksudnya bonggolnya, itu, terhadap itu bonggolnya itu. Dari dan diluar diganti terhadap. Nah, on top nya di belakang, dana transfer daerah secara bertahap. Kalau dari itu, include, Pak. Jadi kalau ini kan terhadap kan bisa kali, atau setara, 10% dari transfer daerah. "

Tanggapan selanjutnya datang dari I Wayan Koster (Fraksi PDIP) yang mengusulkan rumusan sebagai berikut:

"10% dari transfer daerah itu yang di on top-kan itu, itu yang benar. Jadi diatas pagu dari transfer daerahnya, ditambah 10% itu dia. "

Pimpinan rapat menyampaikan bahwa rumusan yang diharapkan adalah rumusan bahwa 10% alokasi anggaran untuk desa di luar dari dana transfer daerah namun besarannya ditentukan dari besaran transfer daerah, dengan pernyataan sebagai berikut, "*disepakati tadi bahasa Pak Farouk tadi itu, dari dan diluar. Dari transfer daerah, kemudian kalkulasinya, diluar dana itu. Itu bahasa hukum. Sehingga 10% itu berada diluar 100%, bukan 10% itu include bagian dari 100%. "*

Rapat pada akhirnya menyetujui rumusan yang diusulkan pimpinan rapat dengan menggunakan frasa "*dari dan diluar*".

g. Menyepakati realisasi secara bertahap

Pimpinan rapat kembali menanyakan kepada pemerintah terkait substansi pilihan "bertahap" atau "tidak bertahap", dimana pemerintah belum menyampaikan keputusannya. Mendagri Gamawan Fauzi menyampaikan alasan yang perlu dipertimbangkan sebelum memutuskan substansi ini, antara lain pergantian kabinet.

"... saya kasihan nanti Kabinet yang 2014 akhir ini. Kalau mau diputuskan sekarang, saya sarankan alternatif dua, supaya ada 1 tahun kabinet baru ini menyesuaikan dirilah. Tahun kedua, baru 10%. Itulah, bagaimana Pak Muqowam, ini kan bertahap itu bisa dua tahun, Pak. Tahun pertama, konsolidasi, tahun kedua, 100%."

Pimpinan rapat (Drs. Akhmad Muqowam dari Fraksi PPP) berusaha menyarankan kepada Mendagri untuk menyetujui opsi satu, yaitu dengan menghilangkan kata bertahap.

"saya kira, sekali lagi, apa tidak kita putuskan, bertahapnya dihilangkan saja sih Pak?"

Menanggapi permintaan dari pimpinan rapat, Mendagri Gamawan Fauzi tetap berargumen bahwa jika dilaksanakan secara langsung (tidak bertahap), maka dikhawatirkan akan membebani kabinet baru.

"Tidak, begini Pak, sebenarnya berlaku ini kan 2015? Kalau kita berpikir, sangat subyektif, bagi saya, tidak ada masalah. Tapi saya sayang betul kepada kabinet nanti, di tahun awal sudah menghadapi persoalan yang sudah cukup berat. Jadi perlu konsolidasilah, satu tahun minimal. Jadi tahun pertama, 2015, itu mungkin 7,5%. Tahun 2016, 10%. Kalau tidak, nanti, kita tidak tahu ekonomi kita ini. Kasihan kita kabinet nanti. Tapi kalau kita buat 10, terkunci, kita Pak. Kabinet nanti itu kasihan. Kalau saya, tidak ada beban, sebenarnya. Tapi kabinet nanti itu kasihan. Walaupun saya berulang-ulang melihat Pak Budiman, tapi yang lain juga barangkali bisa merasakanlah. "

Terkait tanggapan dari Mendagri ini, Jack Jacob Ospara, S.TH, M.TH (DPD RI) mengusulkan agar rumusan 'bertahap' ini diatur di dalam Peraturan Peralihan, dengan pernyataan berikut ini:

"Jadi yang dibilang Pak Menteri tadi, bertahap, satu atau dua tahun, atau tiga tahun sesuai itu tadi, kita muat didalam Peraturan Peralihan. Jadi diatur di Peraturan Peralihan itu dikatakan disana bahwa semua yang berkaitan misalnya. "

Namun, usulan ini ditolak oleh pimpinan rapat (Drs. Akhmad Muqowam dari Fraksi PPP) dengan alasan substansi yang sudah disepakati untuk dimasukkan ke "penjelasan" tidak bisa lagi ditarik ke norma lagi, meskipun di pasal tentang peraturan peralihan.

Selanjutnya, Mendagri Gamawan Fauzi menyampaikan bahwa ketentuan pasal 72 ayat (2) ini akan mulai diberlakukan pada tahun 2015, sehingga perlu satu tahun minimal untuk konsolidasi. Pemerintah tetap memilih opsi kedua: bertahap. Melihat pemerintah yang kukuh memilih opsi kedua, akhirnya pimpinan rapat menyampaikan bahwa DPR akan menerima apapun putusan pemerintah, sebagaimana dinyatakan berikut ini:

"Oke, kalau begitu begini, silakan Pemerintah itu besok melaporkan, saya mohon maaf, tidak perlu rapat kerja. Itu ya? Apapun putusan Pemerintah, kita terima, begitu? Dengan memperhatikan asumsi siapapun pemenang Pemilu nanti. "

h. Menyepakati basis data

Selanjutnya, peserta rapat kemudian membahas lagi tentang variabel yang digunakan sebagai dasar pengalokasian yang akan dimasukkan di penjelasan ayat (2) , dimana rumusan terakhir adalah: "*Anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, dialokasikan berdasarkan jumlah desa, jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa".*

Terkait rumusan ini, Dr. AW. Thalib, M. SI (Fraksi PPP) mengkritisi variabel yang ada, sebagaimana dinyatakan berikut ini:

> *"bahwa itu dihitung dari jumlah desa, karena ini transfer ke daerah, ya mungkin. Tapi kalau jumlah penduduknya dari mana, apakah dari daerah? Angka kemiskinannyaini, angka kemiskinan daerah atau desa?"*

Pimpinan rapat (Drs. Akhmad Muqowam dari Fraksi PPP) menanggapi bahwa dasar yang digunakan adalah tingkat desa:

> *Saya kira kalau begitu, maka itu keseluruhan adalah desa. Kalau kemudian dikomplitkan adalah, jumlah desa, jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, kemudian tingkat kesulitan geografis desa, kalau mau dikomplitkan. Atau mau begini, berdasarkan jumlah, penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan desa. Tidak bisa. Kalau itu, komplitkan semua saja. Jumlah desa, jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, kemudian tingkat kesulitan geografis desa.*

Terkait dengan usulan rumusan baru ini, Prof. Dr. Farouk Muhammad (DPD RI) menolak rumusan tersebut dan mengusulkan tetap menggunakan rumusan awal:

> *"Ketua, yang kita atur ini kan adalah untuk desa, Undang-Undang Desa. Jadi sudah jelas itu, anggaran yang ... bla, bla, dialokasikan berdasarkan jumlah desa. Jadi tidak ada aturan lain disitu, Pak. Itu sudah jelas. "*

Namun Dr. AW. Thalib, M. SI (Fraksi PPP) tetap berpendapat perlunya memperjelas parameter yang digunakan, yaitu di tingkat desa, bukan di tingkat kabupaten/kota:

"Seperti itu, memang kalau untuk desa, harusnya dia menghitung jumlah dusun ya? Kalau ini untuk desa. Tetapi, nampak bahwa ini dana transfer ke daerah, hitungannya adalah dari jumlah desa, memperoleh hal itu. Tetapi parameter lainnya, ada jumlah penduduk, ada angka kemiskinan. Ini seolah-olah menggambarkan, ini jumlah penduduk daerah itu, angka kemiskinan daerah itu. Padahal ini yang dimaksud adalah desa. "

Menanggapi hal ini, I Wayan Koster (Fraksi PDIP) menyampaikan bahwa lebih baik ditambahkan kata 'desa' agar jelas dan tidak salah ditafsirkan ketika menyusun Peraturan Pemerintah nanti:

"Sebagaimana dinyatakan berikut ini, "menurut saya, ditambah desa lebih clear dan tidak salah itu Pak. Jumlah penduduk desa, angka kemiskinan di desa, begitu Pak, luas wilayah desa, tidak apa-apa, supaya tidak salah tafsir lagi nanti dibuat PP". Terkait hal ini, Prof. Dr. Farouk Muhammad (DPD RI) memberikan penjelasan sebagai berikut, "Memang penambahan kata jumlah desa tadi, didasarkan kepada pemikiran, bahwa pemerintah menjamin pengalokasian itu akan merata pada semua desa. Tidak didasarkan kepada ayat (4) . Kalau ayat (4) itu ada berdasarkan DAU dan sebagainya, sehingga misalnya terjadi ketimpangan. Nah, sehingga tadi saya dengar Pak Menteri itu, akan dijamin seluruh itu dapat disamaratakan. Tapi dengan adanya kata-kata pemerataan pembangunan desa, maka mungkin kata jumlah desa itu tidak kita perlukan lagi, kecuali mau diganti menjadi jumlah dusun, sebagaimana. . . "

Untuk mengatasi kemungkinan rumusan penjelasan ini menjadi multitafsir, Totok Sudaryanto (Fraksi PAN) menyampaikan pendapatnya bahwa mekanismenya bisa dilakukan dua tingkat, yaitu pertama dihitung per kabupaten, selanjutnya dihitung per desa di kabupaten tersebut:

"Sebentar, sebentar, Ketua, coba diperhatikan dulu. Ini tadi kan pendekatannya itu, walaupun dana langsung ke desa, masih ditahan di pusat, tapi lewatnya tetap kabupaten. Jadi sebetulnya menghitungnya tetap ke kabupaten sana dikirim berapa, dikirim berapa, nah ketika dikirim berapanya itu, makanya diperhatikan adalah jumlah desanya berapa di kabupaten itu, jumlah penduduknya, setiap desanya berapa, begitu. "

Namun, diskusi masih berjalan hangat, karena beberapa anggota DPR berpendapat dana dari APBN langsung dialokasikan per desa, sesuai "jumlah desa" yang diakui oleh Kemendagri, yaitu 72.944 desa. Selanjutnya, pimpinan rapat meminta wakil dari Kementerian Keuangan (M. Nafi) untuk menyampaikan pendapatnya dengan menganalogikan alokasi dana untuk Desa dengan formula DAU. Wakil dari Kementerian Keuangan menjelaskan:

"Jadi pada dasarnya kalau kita melihat analogi didalam perhitungan DAU, kita mengenal ada formula DAU, yang sifatnya nasional, berdasarkan provinsi, kabupaten/kota. Nah kemudian kita bicara juga alokasi berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan konstruksi, PDMD per kapita, IPM dan ya, itu ada 5 variabel itu.

Nah kalau dianalogikan dari sana, sesungguhnya ini bisa 2 tahap, Pak. Tahap pertama adalah ke kabupaten/kotanya, dari pusat ke kabupaten/kota, menghitungnya adalah berdasarkan tadi, seperti dijelaskan Pak Prof. Farouk tadi, berdasarkan jumlah desa, sehingga ada unsur pemerataan. Ketika ke kabupaten/kota, kabupaten/kota bisa berdasarkan rumusan Undang-Undang ini, memperhatikan variabel jumlah penduduk di masing-masing dusun, misalkan, angka kemiskinan di masing-masing desa yang berbeda-beda dalam kabupaten/kota itu, luas wilayah, kemudian tingkat ... grafis, itu jadi pertimbangan. Jadi nanti rumusannya bisa dipandu oleh Kementerian Dalam Negeri, mengenai variabel-variabel tersebut. Bisa diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, Pak, dalam PP. "

Untuk mengerucutkan rumusan berdasarkan perkembangan diskusi, Sunaryo Adhiwardoyo (F PAN) mengusulkan sebagai berikut:

> *"Saya kira perlu ada penambahan ini saja, di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang ditransfer melalui kabupaten/ kota, sehingga itulokasinya bukan nasional, tapi kabupaten/ kota. Sehingga jumlah desa itu sudah disebut di kabupaten/kota. Kalau hanya pendapatan dan belanja negara, seolah-olah nasional, masih. Sehingga anak kalimatnya, jumlah desa, jumlah penduduk itu menjadi bisa ditafsirkan secara nasional. Tapi kalau kita batasi kabupaten/kota, itu sudah pasti desanya disitu. "*

Kemudian rumusan ini dilanjutkan oleh Prof Dr. Farouk Muhammad (DPD RI) , sebagai berikut:

> *"Boleh kami lanjutkan? Dihitung berdasarkan jumlah desa pada masing-masing kabupaten/kota, masing-masing kabupaten/ kota, yang setiap desa dialokasikan dengan memperhatikan variabel dan seterusnya. Karena kata dalam Bahasa Indonesia, kalau kata dimana itu bertanya. Katanya dalam Bahasa Indonesia tidak, yang nomal itu, dimana itu, tidak lazim, karena nanti bertanya dia. "*

Terhadap rumusan ini, Hermanto, SE., MM (Fraksi PKS) dan Totok Sudaryanto (F PAN) merasa kurang sesuai dengan yang dibahas. Kemudian, Hermanto, SE., MM (Fraksi PKS) mengusulkan rumusan sebagai berikut:

> *"Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, untuk desa dengan memperhatikan, bukan dialokasikan berdasarkan jumlah desa, tapi untuk desa. Itu lebih kongkrit, tidak nyangkut di kabupaten. Untuk desa. "*

Pimpinan rapat menanggapi usulan rumusan ini yang bisa disalahtafsirkan oleh pemerintah, dengan pernyataan berikut ini:

"Pak Hermanto, kalau desa itu kemudian, 'sakerepe dewek', bisa nanti. Karena itu jumlah desa itu menjadi penting. Sehingga itu definitifnya itu adalah ada nomor induk desa. Kalau untuk desa begini, maka semau gue Pemerintah nanti, "Kan saya memenuhi aturan didalam Undang-Undang. "

Selanjutnya, Totok Sudaryanto, SE (F-PAN) mengingatkan peserta rapat bahwa yang sedang dibahas adalah parameter di dalam mengalokasikan:

"Coba, ini diubah-ubah, itu jadi tidak jelas. Kita ini kan mau mencari parameter, mengalokasikan itu parameternya apa? Kalau bersumber itu tadi, sudah sumbernya itu dari belanja pusat. Jadi ini jangan sampai nanti ini keliru lagi, pengertiannya. Jadi ini kan alokasi, sebetulnya kan menjelaskan, anggaran yang dari belanja pusat tadi itu, itu pengalokasiannya ke desa-desa itu, itu parameternya adalah ini, jumlah desa. Kemudian jumlah penduduk, angka kemiskinan di desa itu, luas wilayah desa itu, " dan dilanjutkan dengan mengajukan rumusan sebagai berikut, "Anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan jumlah desa, dan memperhatikan jumlah penduduk di setiap desa, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitangeografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa. Pokoknya maksudnya pemerataan dihitung secara nasional begitu. "

Terkait dengan rumusan ini, Mendagri menyampaikan persetujuan, namun masih mempertanyakan skema pengalokasiannya akan diatur di UU atau PP:

"Saya setuju dengan kalimat ini Pak ketua, Cuma ini ada satu pertanyaan. Pengalokasiannya itu pakai scheme apa? Apakah itu diatur di PP atau dimasukkan disini?"

Pimpinan rapat menanggapi pertanyaan Menteri dengan menegaskan bahwa pengaturan mekanisme dilakukan melalui Peraturan Pemerintah:

> *"Saya kira begini, untuk lebih jelasnya bapak sekalian, ini perlu norma PP itu masuk disini, bukan di penjelasan. Karena itu disini kalau disepakati maka berbasis desa. Pak Wayan, dengan mengefektifkan program berbasis desa secara merata dan berkeadilan, yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. "*

i. Rumusan akhir yang disepakati

Akhirnya forum rapat menyepakati akan diatur di dalam PP dan rumusan mengenai Pasal 72 ayat (2) menjadi sebagai berikut:

Pasal 72
(2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
Penjelasan
Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung keDesa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (on top) secara bertahap. *Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.*

6.3.4 Tanggapan

Dalam hal sumber-sumber pendapatan Desa, dari tujuh sumber pendapatan Desa sebagaimana telah diatur pada pasal 72 ayat (1), ada dua tipe jika dilihat dari sisi kepastian memperolehnya. Tipe pertama adalah sumber pendapatan yang sifatnya pasti diterima oleh Desa karena merupakan hak Desa, mencakup Pendapatan Asli Desa, Dana Desa, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota dan Alokasi Dana Desa. Jika haknya tidak diberikan, maka bisa menuntut kepada pemerintah kabupaten/kota maupun pemerintah pusat. Tipe kedua adalah sumber pendapatan yang sifatnya tidak pasti, yang terdiri dari bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan lain-lain pendapatan Desa yang sah. Untuk tipe kedua ini, Desa tidak bisa menuntut jika suatu saat pihak yang memberikan menghentikan bantuannya kepada Desa.

a. Pendapatan Asli Desa: Implikasi Perubahan Status Tanah *Bengkok*.

Di dalam penjelasan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "pendapatan asli Desa" adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. ''Hasil usaha" antara lain didapatkan dari hasil BUM Desa dan tanah *bengkok*.

Dengan demikian, hasil dari tanah *bengkok* tidak lagi menjadi sumber penghasilan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Hal ini berbeda dengan PP No. 72 Tahun 2005 yang tidak me-

masukkan hasil dari tanah *bengkok* sebagai sumber pendapatan asli Desa. Ketentuan ini membawa dampak berkurangnya penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa di desa-desa yang memiliki tanah bengkok yang luas yang bisa berakibat pada menurunnya semangat dari Kepala Desa dan Perangkat Desa di dalam memberikan pelayanan kepada warga Desa.

Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten perlu mengidentifikasi desa-desa yang penghasilan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa berkurang karena ketentuan ini agar dapat dilakukan upaya-upaya untuk mencegah terjadinya masalah terganggunya pelayanan di tingkat Desa.

b. Alokasi APBN untuk Desa: Isu Kebocoran dan Kendala Pencairan

Pada Pasal 72 ayat (2) menyebutkan bahwa alokasi anggaran yang berasal dari APBN ini bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Hal ini dipertegas di dalam penjelasannya bahwa besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa.

Di dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut" adalah anggaran yang diperuntukkan bagi

Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Alokasi untuk desa yang bersumber dari APBN diperkirakan akan diterapkan dengan prinsip *money follow function*, terkait pengakuan negara atas kewenangan asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. Berdasarkan administrasi keuangan yang lazim, transfer dana ini tentunya dilaksanakan secara bertahap dan bersyarat.

Jumlah desa yang begitu besar dan pertimbangan akuntabilitas penyaluran dan pemanfaatan dana akan memiliki risiko tinggi. Di sisi lain, Pemerintah melihat bahwa urusan yang dilaksanakan oleh Desa sebagai bagian dari urusan Kabupaten/Kota. Dengan pertimbangan tersebut pilihan yang paling rasional adalah penyaluran dana dilakukandua tingkat, yaitu: transfer dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dan dilanjutkan dengan transfer dari RKUD masing-masing Kabupaten ke Rekening Kas Desa. Persyaratan dalam penyaluran dana lazimnya akan mencakup aspek legal (ketersediaan regulasi pendukung di tingkat Kabupaten/Kota maupun Desa) dan prosedur (misalnya: ketepatan waktu dalam penyampaian laporan) .

Secara normatif Pemerintah Kabupaten yang dibantu oleh Kecamatan bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasannya dalam bentuk memberikan pendampingan secara intensif kepada pemerintah Desa. Namun isu mengenai kemungkinan kendala pencairan tepat waktu akibat terlambatnya pelaporan merupakan salah satu yang menjadi alasan penting mengapa Pemerintah berencana untuk merekrut Fasilitator Desa.

c. Bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah: Transparansi Penerimaan dan Pemanfaatan

Pasal 72 ayat 3 menyebutkan bahwa Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. Ketentuan ini merupakan bagian dari hak yang yang diterima oleh Desa terkait dengan pajak dan retribusi daerah.

Ketentuan bagi hasil ini sebelumnya sudah ada di PP No 72 Tahun 2005, yang menyatakan bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit diberikan langsung kepada Desa sedangkan untuk retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional, tidak menyebutkan prosentase tertentu. Dengan demikian, UU Desa ini memperkuat landasan hukum hak Desa atas hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, yaitu sebesar 10%.

Pemberlakuan hak desa berdasarkan prosentase ini dapat mendorong mereka untuk mengawasi proses penarikan pajak dan retribusi di Kabupaten/Kota, karena efektifitas pajak dan retribusi oleh Kabupaten/Kota akan mempengaruhi besaran pendapatan mereka secara tak langsung.

d. Alokasi Dana Desa: Antara Keengganan dan Efektifitas Sanksi

Dalam rangka menjamin kepatuhan Kabupaten/Kota menjalankan aturan ini, maka Pasal 72 ayat (6) ditegaskan **sanksi** bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana rumus yang telah ditetapkan, Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seha-

rusnya disalurkan ke Desa. Ketentuan ini merupakan upaya antisipasi pemerintah merujuk pada rendahnya kepatuhan pemerintah kabupaten/kota di dalam melaksanakan ketentuan ADD sebagaimana sebelumnya diatur melalui PP No 72 Tahun 2005.

e. Kemungkinan respon Kabupaten terhadap ADD.

Pemerintah kabupaten disamping harus meneruskan penyaluran Dana Desa juga berkewajiban mengalokasikan Alokasi Dana Desa (ADD) . Hal ini dapat dimungkinkan terjadi *trade off* yaitu, memilih mengurangi belanja pengadaan/pelayanan dan belanja pegawai untuk bisa memberikan ADD atau justru lebih baik menerima sanksi dari pemerintah pusat. Pemerintah Daerah yang selama ini sudah mengalokasikan ADD cukup besar, maka tidak akan kesulitan melanjutkan kebijakan ini. Strategi yang bisa ditempuh adalah mengkonsolidasikan alokasi dana-dana yang diperuntukkan kepada desa (seperti pelatihan Posyandu) yang selama ini dikelola oleh SKPD, dialokasikan kepada ADD. Namun bagi kabupaten/kota yang belum sama sekali mengalokasikan ADD, maka akan menghadapi resiko pilihan tersebut. Hal itu karena pengalokasian ADD ini akan mengurangi alokasi dana yang selama ini dikelola oleh SKPD. Oleh karena itu penting mengidentifikasi kesiapan kabupaten/kota yang belum pernah mengalokasikan ADD.

f. Bantuan keuangan dari Provinsi dan Kabupaten/Kota: Antara Kepentingan Politik dan Relevansi

Tidak sedikit bantuan keuangan Provinsi dan kabupaten/kota cenderung mengarah pada pemenuhan janji-janji politik dalam pilkada untuk memberikan bantuan ke Desa. Kabupaten semestinya lebih memprioritaskan pemenuhan aturan terle-

bih dahulu yaitu ADD dari pada bantuan keuangan. Sedangkan jika kewajiban pengalokasian ADD sudah terpenuhi, maka akan lebih efektif bila bantuan keuangan tersebut digunakan untuk pembangunan kawasan pedesaan. Demikian pula halnya dengan bantuan keuangan provinsi.

g. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga: Diperlukan Pedoman?

Desa dapat memperoleh sumbangan berupa hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Misalnya adalah dana CSR (*corporate social responsibility*) dari perusahaan yang berlokasi di luar Desa. Bagi Desa yang kreatif, maka Desa, dengan berbekal RPJM Desa, dapat membuat proposal pembangunan untuk disampaikan kepada BUMN maupun perusahaan swasta.

h. Lain-lain pendapatan Desa yang sah: Standar Review oleh Kabupaten/Kota

Desa dapat memperoleh pendapatan dari sumber lain-lain, yang didalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "lain-lain pendapatan Desa yang sah" adalah antara lain pendapatan sebagai hasil kerja sama dengan pihak ketiga dan bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa.

6.4 Belanja Desa

6.4.1 Pengantar

Pasal 74 menyebutkan bahwa Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi **kebutuhan pembangunan** yang disepaka-

ti dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Pusat. Di dalam penjelasan, disebutkan bahwa kebutuhan pembangunan meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa. Maksud dari "tidak terbatas" adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat Desa. Sedangkan maksud dari "kebutuhan primer" adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan dan maksud dari "pelayanan dasar" adalah antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

Selain itu, di dalam belanja Desa dapat dialokasikan insentif kepada rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) .

6.4.2 Pasal

Pasal 74
(1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah. (2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.
Penjelasan
Ayat (1) *Dalam penetapan belanja Desa dapat dialokasikan insentif kepada rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW) dengan pertimbangan bahwa RT dan RW walaupun sebagai lembaga kemasyarakatan, RT dan RW membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat Desa.*

Ayat (2)
Yang dimaksud dengan "tidak terbatas" adalah kebutuhan pembangunan di luar pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat Desa.
Yang dimaksud dengan "kebutuhan primer" adalah kebutuhan pangan, sandang, dan papan.
Yang dimaksud dengan "pelayanan dasar" adalah antara lain pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar.

6.4.3 Pembahasan di DPR

Dalam pembahasan Pasal 74 di DPR tidak ditemui polemik. Rumusan pasal yang disepakati sama dengan rumusan pasal yang diajukan oleh pemerintah.

6.4.4 Tanggapan

a. Ketentuan belanja sangat umum dan tidak ada batas minimal maupun maksimal untuk alokasi tertentu.

Tipe ketentuan seperti ini membawa konsekuensi positif dan negatif pada saat yang bersamaan. Konsekuensi positifnya, Desa memiliki keleluasaan untuk merencanakan pengalokasian anggaran dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan. Sedangkan potensi konsekuensi negatif bisa terjadi dalam bentuk rendahnya kualitas belanja dari APBDesa yang tercermin dari postur APBDesa yang lebih memenuhi kebutuhan elit desa (Kepala Desa, perangkat Desa dan BPD) dibandingkan kebutuhan warga. Dengan model ketentuan seperti ini, maka alokasi belanja di APBDesa tergantung pada dinamika politik anggaran Desa. Hal ini mengingat pada dasarnya keputusan alokasi merupakan keputusan politis dan sangat tergantung pada siapa aktor yang terlibat di dalam penyusunan APBDesa, kepentingan dari

pada aktor yang terlibat dan interaksi antar aktor. Dalam teori pilihan publik (*public choice theory)*, perilaku dari elit Desa yang perlu diwaspadai adalah *budget maximizer*, yaitu memaksimalkan anggaran untuk kepentingan diri dan kelompoknya.

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa adanya ketentuan yang menetapkan batas minimal atau maksimal untuk alokasi tertentu cukup efektif mencegah perilaku *budget maximizer* dalam memastikan ketersediaan anggaran untuk memenuhi hak warga. Pengalaman internasional ini juga diadopsi oleh Pemerintah Indonesia yaitu ketentuan 20% anggaran pendidikan yang dicantumkan di dalam Undang-Undang Dasar dan ketentuan 5% anggaran kesehatan yang terdapat di Undang-Undang Kesehatan.

Potensi konsekuensi positif dan negatif serta pengalaman internasional terkait penentuan batas minimal atau maksimal terkait alokasi tertentu perlu menjadi pertimbangan di dalam menyusun aturan pelaksanaan dari UU Desa ini.

b. Alokasi penghasilan untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa berpotensi multi tafsir.

Ketentuan pasal 74 ini terkait dengan ketentuan di pasal 66 yang mengatur tentang penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa yang membawa konsekuensi pengalokasian anggaran. Pasal 66 menyebutkan bahwa:

1. Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan yang bersumber dari dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

2. Selain penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat Desa menerima:
   a. tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
   b. jaminan kesehatan. Di bagian penjelasan, disebutkan bahwa Jaminan kesehatan yang diberikan kepada Kepala Desa dan perangkat Desa diintegrasikan dengan jaminan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah (program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) dan jika BPJS belum menjangkau ke tingkat Desa, jaminan kesehatan dapat dilakukan melalui kerja sama Kabupaten/Kota dengan Badan Usaha Milik Negara atau dengan memberikan kartu jaminan kesehatan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
   c. memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
3. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah

Aturan sebelumnya (Pasal 27 dan 28 PP No 72 Tahun 2005 tentang Desayang menjadi dasar praktik pemberian penghasilan untuk Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pasal 27 menyatakan: “Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa” (ayat 1) ; “Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa” (ayat 2) ; dan “Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah

Minimum Regional Kabupaten/Kota" (ayat 3) . Dalam penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa perangkat desa yang menerima penghasilan tetap dalam ketentuan ini tidak termasuk Sekretaris Desa yang berstatus PNS. Sedangkan Pasal 28 menyatakan: "Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota" (ayat 1); Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya memuat a) rincian jenis penghasilan; b) rincian jenis tunjangan; c) penentuan besarnya dan pembebanan pemberian penghasilan dan/atau tunjangan.

Jika dibandingkan dengan PP No 72 Tahun 2005, maka ada beberapa materi di UU Desa yang perlu diperhatikan, yaitu:

a) **sumber penghasilan**. Frasa di pasal 66 ayat 2 yang menyebutkan sumber dari penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa adalah frasa "dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota". Jika dikaitkan dengan pasal 72 ayat 1 bagian c dan ayat 4 yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan Desa adalah "alokasi dana Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus", maka frasa di pasal 66 ayat 2 ini dapat memiliki dua makna, yaitu: (i) **makna pertama**: alokasi dana Desa **langsung dibagi** ke masing-masing Desa sesuai dengan formula yang telah ditetapkan. Jika makna ini yang digunakan, maka alokasi untuk penghasilan te-

tap Kepala Desa dan perangkat Desa ada di alokasi dana Desa yang diterima oleh Desa yang kemudian dicatat sebagai penerimaan APBDesa. Implikasinya, penentuan besarnya penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa ada di tingkat Desa, karena proses pembuatan keputusanya terkait dengan APBDesa. (ii) **makna kedua**: alokasi dana Desa yang dibagi ke masing-masing Desa sesuai formula yang telah ditetapkan adalah alokasi yang **telah dikurangi** dengan kebutuhan anggaran untuk penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa, dan selanjutnya alokasi ini dicantumkan di bagian Belanja Tidak Langsung dari APBD Kabupaten/Kota. Hal ini dilakukan karena frasa "ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota" dimaknai bahwa penghasilan tetap bagi Kepala Desa dan perangkat Desa ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota karena secara eksplisit besarannya dicantumkan di dalam APBD Kabupaten/Kota. Konsekuensinya, keputusan besaran penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa ada di tingkat Kabupaten/Kota.

Hal ini berbeda dengan pasal 27 PP No 72 Tahun yang secara eksplisit menyebutkan bahwa penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan dalam APBDesa, atau sama dengan **makna pertama** dari pasal 66 ayat 2.

b) **batasan minimal penghasilan**. Pasal 66 UU Desa tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai batas minimal penghasilan tetap bagi Kepala Desa dan perangkat Desa. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya, yaitu pa-

sal 27 PP No 72 Tahun 2005 yang secara eksplisit menyebutkan Upah Minimum regional (UMR) Kabupaten/Kota sebagai jumlah minimal penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa.

c) **bentuk tunjangan.** Pasal 66 ayat (3) menyebutkan bahwa selain menerima penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, sedangkan pasal 66 ayat (4) menyebutkan bahwa Kepala Desa dan perangkat Desa menerima jaminan kesehatan. Pertanyaannya: (i) bentuk tunjangan apa saja yang berhak diterima oleh Kepala Desa dan perangkat Desa? (ii) Apakah jaminan kesehatan termasuk dari tunjangan? Pertanyaan ini muncul karena tidak ada ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai tunjangan dan tidak ada tambahan informasi yang dapat diperoleh dari bagian penjelasan pasal ini.

d) **penerimaan lainnya yang sah**. Di bagian akhir pasal 66 ayat (4) terdapat frasa “dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah”, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, baik di pasal selanjutnya maupun di bagian penjelasan.

e) **penerimaan Desa yang bersumber dari hasil tanah *bengkok***. Pasal 72 ayat 1 yang menyebutkan bahwa salah satu sumber pendapatan asli Desa adalah “hasil aset” membawa konsekuensi hasil dari tanah bengkok (yang merupakan aset Desa) harus diadministrasikan sebagai penerimaan Desa di dokumen APBDesa. Di sisi lain, praktik di lapangan, hasil tanah bengkok ini merupakan

sumber penghasilan dari Kepala Desa dan perangkat Desa dan praktik ini sudah dilaksanakan sejak dahulu. Bila merunut pada ketentuan UU Desa ini, maka implikasinya, penghasilan Kepala Desa dan perangkat Desa berpotensi berkurang, karena tanah *bengkok* tidak lagi jadi sumber sumber penghasilan yang hanya bisa dinikmati oleh Kepala Desa dan perangkat Desa saja. Kondisi ini yang perlu dipertimbangkan di dalam menyusun ketentuan lebih lanjut.

f) **insentif bagi RT dan RW.** Di dalam penjelasan pasal 74 ayat (1) disebutkan bahwa Desa bisa menganggarkan alokasi untuk insentif RT dan RW dengan justifikasi RT dan RW berperan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Justifikasi ini bisa diterima, namun demikian ketentuan ini berpotensi menggerus alokasi belanja untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dalam kaitannya dengan adanya potensi perilaku *budget maximizer* dari elit Desa.

Ketentuan lebih lanjut. Pasal 66 ayat 5 memandatkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai besaran penghasilan tetap, tunjangan dan jaminan kesehatan. Sedangkan PP 72 Tahun 2005 memandatkan ketentuan lebih lanjut terkait jenis penghasilan, jenis tunjangan dan besaran penghasilan/tunjangan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan di PP 72 Tahun 2005 lebih lebih membuka untuk mengakomodasi situasi dan kondisi setempat dan tidak ada penyeragaman secara nasional sebagaimana yang terdapat di UU Desa ini. Oleh karena itu, penyusunan Peraturan Pemerintah yang dimandatkan oleh pasal 66 ayat 5 ini perlu dilakukan

secara hati-hati dikarenakan beragamnya kondisi Kabupaten/Kota di Indonesia serta perlu mempertimbangkan hal-hal yang telah dibahas di poin a sampai dengan e diatas. Selain itu, akan lebih baik jika Peraturan Pemerintah tersebut memiliki konsep remunerasi bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa sehingga akan lebih mudah untuk merumuskan bentuk-bentuk tunjangan dan penerimaan lainnya yang sah.

6.5 Penatausahaan Keuangan Desa

6.5.1 Pengantar

Pasal 75 menjelaskan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan dalam pelaksanaannya Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa. Pasal 75 ayat (5) memandatkan disusunnya Peraturan Pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai keuangan Desa.

6.5.2 Pasal

Pasal 75
(1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa. (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.
Penjelasan
Cukup Jelas

6.5.3 Pembahasan di DPR

Rumusan pasal yang berbeda dengan rumusan pasal yang diajukan oleh pemerintah, terutama di ayat (2), dengan perbandingan sebagai berikut:

RUU	UU Desa	Keterangan
(1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.	(1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.	Rumusan tetap
(2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , Kepala Desa dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, penatausahaan dan pelaporan kepada sekretaris desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	(2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.	Ada perubahan redaksional namun kapan perubahan ini terjadi tidak dapat ditelusuri
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.	(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.	Rumusan tetap

Namun demikian, proses pembahasan yang mengakibatkan terjadinya perubahan redaksional ayat (20) tidak ditemukan di dalam dokumen risalah rapat.

6.5.4 Tanggapan

a. Bentuk pengelolaan keuangan Desa belum jelas.

Pasal 75 ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa dan dalam pelaksanaannya Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa. Dari redaksional ini, belum tergambar secara jelas apa yang dimaksud dari pasal ini.

Pertanyaan yang muncul terkait pasal 75 ini adalah terkait dengan ruang lingkup pengelolaan keuangan Desa. Di bagian tanggapan 6. 1. 2 yang membahas pasal 71 telah disebutkan bahwa ketentuan mengenai ruang lingkup keuangan Desa yang tidak jelas karena ruang lingkup berdasarkan obyek (pendapatan, belanja dan pembiayaan) dan berdasarkan proses (pengelolaan keuangan Desa) . Jika dikaitkan dengan frasa "pengelolaan keuangan Desa" yang ada di pasal 75 ayat 1 ini, maka makna dari frasa "pengelolaan keuangan Desa" belum bisa dipahami dengan jelas. Jika dibandingkan dengan naskah RUU yang diajukan oleh pemerintah, maka di pasal 61 ayat (2) disebutkan ruang lingkup pengelolaan keuangan desa, yang mencakup perencanaan, penganggaran, penatausahaan dan pelaporan. Apakah makna ruang lingkup pengelolaan keuangan Desa di pasal 75 ayat 1 sama dengan makna ruang lingkup pengelolaan keuangan Desa di naskah RUU-nya?

Sebagai perbandingan, Pasal 156 ayat (2) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang ruang

lingkup pengelolaan keuangan daerah, dengan redaksional "Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada parapejabat perangkat daerah".

b. Belum ada ketentuan mengenai sistem pengendalian intern.

Sistem pengendalian intern merupakan tata kelola standar yang harus ada untuk memastikan pengelolaan keuangan dilaksanakan dengan baik, yaitu mekanisme *check and balances* di dalam pengelolaan keuangan dimana ada pemisahan peran antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang. Sayangnya, UU Desa tidak secara eksplisit mengatur mengenai hal ini, berbeda dengan UU No 32 Tahun 2004 yang secara eksplisit mengatur implementasi sistem pengendalian intern di dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tercantum di dalam pasal 156 (3) yang berbunyi "Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang"

Ketentuan lebih lanjut. Pasal 75 ayat 3 memandatkan adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai keuangan Desa. Penyusunan Peraturan Pemerintah ini perlu mempertimbangan dua isu diatas.

6.6 Aset Desa

6.6.1 Pengantar

Di dalam ketentuan umum, disebutkan bahwa Aset Desa adalah barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Pasal 76 menyebutkan bahwa Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.

Dalam sub tema ini juga akan disampaikan klausul yang menjelaskan tentang asas dan tujuan pengelolaan kekayaan Desa.

6.6.2 Pasal

Pasal 76
(1) Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa. (2) Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain: a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis; c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. hasil kerja sama Desa; dan e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

(3) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa. (4) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa. (5) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum. (6) Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.
Penjelasan
Ayat (1) *Cukup jelas.* ***Ayat (2)*** *Huruf a* *Cukup jelas.* *Huruf b* *Yang dimaksud dengan "sumbangan" adalah termasuk tanah wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.* *Huruf c* *Cukup jelas.* *Huruf d* *Cukup jelas.* *Huruf e* *Cukup jelas.* ***Ayat (3)*** *Cukup jelas.* ***Ayat (4)*** *Cukup jelas.* ***Ayat (5)*** *Cukup jelas.* ***Ayat (6)*** *Cukup jelas.*

<table>
<tr><th>Pasal 77</th></tr>
<tr><td>(1) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
(2) Pengelolaankekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
(3) Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.</td></tr>
<tr><td>Penjelasan</td></tr>
<tr><td>Cukup jelas.</td></tr>
</table>

6.6.3 Pembahasan di DPR

Secara umum pembahasan Pasal 76 dan 77 yang mengatur tentang aset desa berjalan dengan lancar. Hal ini dapat terlihat dari perbandingan antara rumusan yang diajukan pemerintah, rumusan RUU dan rumusan yang disepakati.

6.6.4 Tanggapan

Mekanisme pengalihan kepemilikan aset belum diatur secara memadai.

Pasal 76 ayat (3) dan (5) menyebutkan tentang pengalihan kepemilikan aset, yaitu kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa. Jika dilihat kondisi di lapangan, banyak aset dari Pemerintah Pusat yang berlokasi di

Desa, khususnya yang berasal dari program nasional, baik yang menggunakan mekanisme Dana Alokasi Khusus dan dana Tugas Pembantuan. Contohnya, aset yang berasal dari program PNPM, antara lain bangunan Pos Kesehatan Desa, bangunan Posyandu, jembatan, irigasi, dan lain sebagainya. Aset-aset ini berpotensi tidak dapat berfungsi dengan baik karena minimnya pemeliharaan. Sebenarnya Desa dapat menganggarkan biaya pemeliharaan di dalam APBDesa, namun terkendala dengan status aset yang masih merupakan aset pemerintah pusat. Jika Desa dipaksakan menganggarkan, maka dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran karena melampaui kewenangan yang dimiliki. Di sisi lain, warga Desa sangat membutuhkan aset tersebut berfungsi dengan baik.

Selama ini, proses administrasi pengalihan status aset dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah/Desa masih terkendala oleh proses administrasi. Sayangnya, UU Desa ini tidak secara eksplisit mengatur mekanisme pengalihan kepemilikan aset yang dapat digunakan oleh mengatasi kendala administrasi pengalihan aset.

6.7 Penutup

Dalam klaster ini banyak isu yang berkembang yang menarik untuk dijadikan topik pembahasan. Secara spesifik UU Desa telah memperjelas perbedaan dengan UU lain yang mengatur tentang Desa. Kendati masih ada bagian-bagian yang masih perlu diatur lebih lanjut. Beberapa pasal yang membahas tentang keuangan Desa dalam klaster ini menjadi perdebatan anggota DPR, terutama pada rancangan pasal yang mengatur tentang pendapatan Desa, dimana Desa mendapatkan alokasi dari APBN. Kendati de-

mikian ada beberapa pasal yang tidak terjadi perdebatan di DPR seperti pengelolaan aset Desa.

Sebelum UU Desa ini lahir, Desa mendapatkan alokasi dari APBN dalam bentuk program sektoral yang dilaksanakan oleh kementerian dan bagian dari dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Untuk memudahkan dalam pelaksana-anya, perlu diperjelas posisi dari alokasi dari APBN untuk Desa. Hal ini dikarenakan kekhawatiran akan terjadi penyimpangan dana oleh Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pengaturan ini merupakan dukungan agar Desa bisa membangun dan merencanakan Desa.

Ketidaklengkapan materi yang mengatur tentang keuangan dan ases Desa, serta isu-isu yang berada dalam setiap tema di dalam UU Desa ini perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut dalam menyusun aturan turunannya, untuk meminimalisir potensi multitafsir didalam pelaksanaannya.

7 Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa)

7.1 Pendahuluan

Ketentuan tentang Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dalam UU Desa diatur pada Bab X, dalam empat pasal (Pasal 87-90). Ketentuan yang diatur dalam dalam bab ini dapat diringkas menjadi dua, yaitu (1) pendirian BUM Desa; dan (2) pengembangan dan pemanfaatan hasil BUM Desa. Pada ketentuan pendirian, juga dibahas pihak yang membentuk, proses pembentukan dan pengelolaannya. Sedangkan pengembangan dan pemanfaatan hasil usaha BUM Desa termasuk didalamnya dibahas peran Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.

Bila dilihat sepintas, pengertian BUM Desa mirip dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam arti kepemilikan, adanya kekayaan yang dipisahkan dan pemanfaatannya untuk sebesar-besar kesejahteraan masyarakat (*lihat UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 angka 1*). Bedanya BUMN dalam skala negara, sedangkan BUM Desa dalam skala desa. Dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka 6 UU Desadinyatakan bahwa Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh

Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa.

7.2 Pendirian Badan Usaha Milik Desa

7.2.1 Pengantar

Sebelum lahirnya UU Desa, ketentuan tentang BUM Desa ini telah diatur dalam dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pada Pasal 213 ayat (1) disebutkan bahwa "Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa". Dalam UU Desa selain ada ketentuan jaminan desa dapat mendirikan BUM Desa juga ada ketentuan terkait jenis layanan BUM Desa seperti termaktub dalam Pasal 87 ayat 3 jelas disebutkan, ruang usaha yang bisa dilakukan BUMDesa adalah menjalankan usaha bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum. Artinya, BUMDesa dapat menjalankan pelbagai usaha, mulai dari pelayanan jasa, keuangan mikro, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.

7.2.2 Pasal

Pasal 87
(1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa. (2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. (3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Penjelasan.
(1) BUM Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa untuk mendayagunakan segala potensi ekonomi, kelembagaan perekonomian, serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa. *BUM Desa secara spesifik tidak dapat disamakan dengan badan hukum seperti perseroan terbatas, CV, atau koperasi. Oleh karena itu, BUM Desa merupakan suatu badan usaha bercirikan Desa yang dalam pelaksanaan kegiatannya di samping untuk membantu penyelenggaraan Pemerintahan Desa, juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Desa. BUM Desa juga dapat melaksanakan fungsi pelayanan jasa, perdagangan, dan pengembangan ekonomi lainnya.* *Dalam meningkatkan sumber pendapatan Desa, BUM Desa dapat menghimpun tabungan dalam skala lokal masyarakat Desa, antara lain melalui pengelolaan dana bergulir dan simpan pinjam. BUM Desa dalam kegiatannya tidak hanya berorientasi pada keuntungan keuangan, tetapi juga berorientasi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa. BUM Desa diharapkan dapat mengembangkan unit usaha dalam mendayagunakan potensi ekonomi. Dalam hal kegiatan usaha dapat berjalan dan berkembang dengan baik, sangat dimungkinkan pada saatnya BUM Desa mengikuti badan hukum yang telah ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.* *(2) Cukup jelas* *(3) Cukup jelas*
Pasal 88
(1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa. (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
Penjelasan
(1) Cukup jelas *(2) Cukup jelas*

7.2.3 Pembahasan di DPR

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa pasal 78 mengatakan bahwa Desa dapat mendirikan badan usaha. Kata "dapat" artinya bukan suatu keharusan. Idealnya keberadaan badan usaha Desa menjadi salah satu fungsi pemerintahan yaitu mengelola ekonomi untuk kemakmuran masyarakatnya. Desa sangat membutuhkan badan usaha karena ekonomi Desa selama ini mengalami keterpurukan. Selain itu, pada dasarnya Desa hadir untuk melayani komunitasnya baik memelihara tertib hukum, sosial maupun membantu terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya.

Pada Raker I RUU Desa tanggal 4 April 2012, Gamawan Fauzi selaku Menteri Dalam Negeri menjelaskan terkait keuangan Desa, pengaturan dalam regulasi ini memastikan bahwa Desa memiliki pendapatan yang bersumber dari pendapatan asli desa; bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota; bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota; bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota; serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat. Adanya kepastian pendapatan ini diharapkan dapat meningkatkan kemandirian desa untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang berkembang di desa. Hal lain yang juga diatur adalah mengenai kekayaan desa yang diharapkan menjadi potensi untuk meningkatkan sumber pendapatan asli desa, sehingga pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan desa perlu ditatausahakan dengan baik.

Anang Prihantoro selaku perwakilan dari DPD RI, dalam Raker itu, menambahkan bahwa Desa sebagai "negara kecil", yang memiliki pemerintahan yang kuat sekaligus masyarakat yang

kuat. Sebagai "negara kecil", desa mempunyai beberapa makna penting:

1. Desa sebagai "negara kecil" bukan hanya sekadar obyek penerima bantuan pemerintah, tetapi sebagai subyek yang mampu melakukan emansipasi lokal (atau otonomi dari dalam dan otonomi dari bawah) untuk mengembangkan aset-aset lokal sebagai sumber penghidupan bersama.
2. Desa memiliki *property right* atau mempunyai aset dan akses terhadap sumberdaya lokal yang dimanfaatkan secara kolektif untuk kemakmuran bersama.
3. Desa mempunyai pemerintah desa yang kuat dan mampu menjadi penggerak potensi lokal dan memberikan perlindungan secara langsung terhadap warga, termasuk kaum marginal dan perempuan yang lemah.
4. Pemerintahan desa yang kuat bukan dimengerti dalam bentuk pemerintah dan kapala desa yang otokratis (misalnya dengan masa jabatan yang terlalu lama), tetapi lebih dalam bentuk pemerintahan desa yang mempunyai kewenangan dan anggaran memadai, sekaligus mempunyai tata pemerintahan demokratis yang dikontrol (*check and balances*) oleh institusi lokal seperti Badan Perwakilan Desa dan masyarakat setempat.
5. Desa tidak hanya memiliki lembaga kemasyarakatan korporatis (bentukan negara), tetapi juga memiliki organisasi masyarakat sipil.
6. Desa bermartabat secara budaya, yang memiliki identitas atau sistem sosial-budaya yang kuat, atau memiliki kearifan lokal yang kuat untuk mengelola masyarakat dan sumber daya lokal.

Pada saat Raker II tanggal 15 Mei 2012, Gamawan Fauzi menjelaskan bahwa bantuan dari Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan Pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan-bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh desa dari Badan Usaha Milik Desa adalah pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya. Hal ini selaras dengan yang telah dicantumkan pada Naskah Akademik RUU tentang Desa, Bagian Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa dalam Penjelasan Umum atas PP No. 72/2005 lebih tegas dinyatakan:

> *“..... Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya”.*

Selain itu, dalam pembahasan RUU Desa terkait BUMDesa, hal yang disoroti adalah terkait badan hukum BUMDesa, yaitu pada Pasal 88 seperti yang terekam Pada RDPU I tanggal 24 Mei 2012. Pada kesempatan tersebut, Suryokoco Suryoputro selaku perwakilan dari Relawan Pemberdayaan Desa Nusantara menuturkan, “Sayang sekali, dalam Rancangan Undang-undang ini kami melihat bahwa dalam penjelasan itu Badan Usaha Milik Desa, menurut kami sangat tidak jelas. Karena apa? Karena Badan Usaha Milik Desa cukup dibentuk dengan Peraturan Desa. Sementara Peraturan Desa tidak diakui dalam tata urutan perundangan. Ini menjadi pertanyaan. Oleh karenanya kami mengusulkan, untuk dibuka peluang BUMDesa berbentuk badan

hukum usaha menurut peraturan perundangan yang berlaku. Suryokoco juga menyatakan bahwa dalam RUU Desa disebutkan ada peraturan desa. "Pada kenyataannya, bapak-bapak anggota DPR 2012 sudah memutuskan sebuah undang-undang yang berisi tentang tata urutan perundangan, dimana tata urutan perundangan yang terdahulu mengakomodir peraturan desa sebagai tata urutan perundangan terendah, hari ini, undang-undang itu sudah dicabut dan peraturan desa tidak masuk dalam tata urutan perundangan. Artinya, bahwa kalau desa membuat peraturan desa, itu tidak mempunyai kekuatan hukum dan akan dengan gampang dipatahkan oleh kekuatan-kekuatan ahli hukum bahwa Anda tidak punya cantolan untuk kemudian itu harus dipatuhi. Jadi ini satu catatan yang mungkin kami perlu sampaikan untuk RUU Pemda", tambahnya.

7.2.4 Tanggapan

Badan Usaha Milik Desaadalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.[1] Pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa, BUM Desa didirikan antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa. Berangkat dari cara pandang ini, jika pendapatan asli desa dapat diperoleh dari BUM Desa, maka kondisi itu akan mendorong setiap Pemerintah Desa memberikan "goodwill" dalam merespon pendirian BUM Desa. Sebagai salah satu lembaga ekonomi

[1] Muammar Alkadafi, *Penguatan Ekonomi Masyarakat Melalui Pengelolaan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Menuju ASEAN Economic Community* 2015, (Riau: Dosen Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, 2014), hal.36.

yang beroperasi dipedesaan, BUMDesa harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi pada umumnya. Ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUM Desamampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat.[2] Penguasaan sektor ekonomi ini berguna sebagai upaya perlindungan keterjaminan sosial masyarakat Desa.

Jika dilihat dari fungsinya, kelembagaan BUMDesa merupakan pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial *(social institution)* dan komersial *(commercial institution).*[3] BUMDesa sebagai lembaga sosial berpihak kepada kepentingan masyarakat melalui kontribusinya dalam penyediaan pelayanan sosial. Sedangkan sebagai lembaga komersial bertujuan mencari keuntungan melalui penawaran sumberdaya lokal (barang dan jasa) ke pasar. Pada keberjalanan usahanya prinsip efisiensi dan efektifitas harus selalu ditekankan. BUM Desa sebagai badan hukum, dibentuk berdasarkan tata perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa

Keberadaan BUM Desa merupakan bentuk kemandirian dari suatu Desa sebagai implementasi otonomi Desa. Melalui BUM Desa, diharapkan Desa dalam melaksanakan pembangunan tidak sepenuhnya bergantung subsidi dari pemerintah. Badan Usaha Milik Desa dapat dijadikan suatu alternatif lain yang memberikan tambahan terhadap keuangan Desa.[4] Badan Usaha

---

[2] Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, (Malang: Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP) Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2007), hal. 4.

[3] Muammar Alkadafi, *Op.Cit.*, hal.36.

Milik Desa ini juga berguna untuk mengelola aset dan kekayaan Desa agar dapat didayagunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat Desa.

Untuk menghidupkan perekonomian, desa perlu mendirikan lembaga yang merangkul seluruh potensi dan kearifan lokal desa. Lembaga yang dapat dijadikan wadah bagi setiap warga Desa untuk memberikan kerja keras dan buah pikiran. Lembaga yang sesuai bagi masyarakat desa adalah BUM Desa. BUM Desa dengan semangat gotong royong harus bertujuan untuk memberikan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat Desa. [5]

BUM Desa sedapat mungkin dibangun atas semangat dan prakarsa masyarakat dengan mengemban prinsip-prinsip berikut: [6]

- Kooperatif
  Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDesa harus mampu melakukan kerja sama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.
- Partisipatif
  Semua komponen yang terlibat di dalam BUM Desa harus bersedia secara sukarela atau diminta memberi dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUM Des.
- Emansipatif
  Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku, dan agama.

---

[4] Aris Ahmad Risadi, Badan Usaha Milik Desa (Jakarta: Dapur Buku, 2012), hal. 10.

[5] I Nyoman Bratha, *Penuntun Geografi Sosial*, (Yogyakarta: UP Spring, 1968), hal.120.

[6] Moh Mahfud MD, dkk, *Prosiding Kongres Pansasila IV: Srategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, (Yogyakarta, 2012), hal. 334.

- Transparan

  Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
- Akuntabel

  Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun administratif.
- Sustainabel

  Kegiatan usaha harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUM Desa.

Tujuan pembentukan BUM Desayaitu untuk[7]:

1. Menghindarkan anggota masyarakat desa dari pengaruh pemberian pinjaman uang dengan bunga tinggi yang merugikan masyarakat.
2. Meningkatkan peranan masyarakat desa dalam mengelola sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
3. Melihara dan meningkatkan adat kebiasaan gotong royong masyarakat, gemar menabung secara tertib, teratur, dan berkelanjutan.
4. Mendorong tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi masyarakat desa.
5. Mendorong berkembangnya usaha sektor informal untuk dapat menyerap tenaga kerja masyarakat di desa.
6. Meningkatkan kreativitas berwirausaha anggota masyarakat desa yang berpenghasilan rendah.

---

[7] Hadi Irawan, *Eksistensi BUMDes dari Aspek Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013), hal. 6-7.

BUMDesa merupakan wahana untuk menjalankan usaha di Desa. Apa yang dimaksud dengan "usaha desa" adalah jenis usaha yang meliputi pelayanan ekonomi Desa seperti antara lain[8]:

a. Usaha jasa keuangan, jasa angkutan darat dan air, listrik desa, dan usaha sejenis lainnya;
b. Penyaluran sembilan bahan pokok ekonomi desa;
c. Perdagangan hasil pertanian meliputi tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan agrobisnis; Industri dan kerajinan rakyat

Pendekatan baru yang diharapkan mampu menstimulus dan menggerakkan roda perekonomian dipedesaan adalah melalui pendirian kelembagaan ekonomi Desa yang dikelola sepenuhnya oleh masyarakat Desa. Bentuk kelembagaan sebagaimana dimaksud adalah dinamakan BUM Desa. Badan usaha ini sesungguhnya telah diamanatkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 213 ayat (1) disebutkan bahwa "Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa". Kemudian, didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2010 Tentang Badan Usaha Milik Desa yang menyebutkan bahwa: "untuk meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan pendapatan masyarakat melalui berbagai kegiatan usaha ekonomi masyarakat pedesaan, didirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa". [9]

Lembaga BUM Desa ini tidak lagi didirikan atas dasar instruksi Pemerintah. Tetapi harus didasarkan pada keinginan

[8] Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa, *Op.Cit.*, hal.6.
[9] Muammar Alkadafi, Op.Cit., hal. 33.

masyarakat desa yang berangkat dari adanya potensi yang jika dikelola dengan tepat akan menimbulkan permintaan di pasar. Agar keberadaan lembaga ekonomi ini tidak dikuasai oleh kelompok tertentu yang memiliki modal besar di pedesaan. Maka kepemilikan lembaga itu oleh desa dan dikontrol bersama dimana tujuan utamanya untuk meningkatkan standar hidup ekonomi masyarakat.[10]

Gagasan awal pendirian BUM Desa apakah bersumber dari perorangan atau kelompok masyarakat harus dibahas di dalam rembug desa. Beberapa aktivitas yang perlu dilakukan dalam menyiapkan pendirian BUMDesa meliputi[11]:

a. Melakukan rembug Desa guna membuat kesepakatan pendirian BUMDesa;
b. Melakukan identifikasi potensi dan permintaan terhadap produk (barang dan jasa) yang akan ditawarkan BUM Desa;
c. Menyusun AD/ART; Mengajukan legalisasi badan hukum ke notaris untuk memperoleh pengesahan.

7.3 Pengembangan dan Pemanfaatan Hasil Badan Usaha Milik Desa

7.3.1 Pengantar

Pada bagian ini akan membahas Pasal 89 dan Pasal 90 UU Desa yang berisi tentang ketentuan pemanfaatan hasil usaha BUM Desa untuk pengembangan usaha, dan peran Pemerintah,

---

[10] *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Op.Cit., hal. 6.
[11] *Ibid.*, hal. 23.

Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota serta Pemerintah Desa dalam mendorong Pengembangan BUMDesa.

7.3.2 Pasal

Pasal 89
Hasil usaha BUMDesa dimanfaatkan untuk: a. Pengembangan usaha; dan b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
Penjelasan.
Huruf a: Cukup Jelas *Huruf b: Cukup Jelas*
Pasal 90
Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan: a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan; b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.
Penjelasan
Huruf a: Cukup jelas. *Huruf b: Yang dimaksud dengan "pendampingan" adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.* *Huruf C: Cukup jelas*

7.3.3 Pembahasan di DPR

Dalam RUU usulan Pemerintah tidak diatur mengenai pengalokasian hasil usaha BUMDesa, tetapi oleh Tim Perumus dimasukkan menjadi rumusan Pasal 96. Kemudian berubah menjadi Pasal 89 pada UU Desa yang ditetapkan. Perubahan pasal tersebut diikuti dengan sedikit perubahan redaksional.

RUU Inisiatif Pemerintah	RUU Timus	Rumusan yang disepakati
Tidak diatur	Pasal 96 Keuntungan BUMDesa dialokasikan untuk: a. pengembangan usaha; b. pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat melalui APB Desa; c. pemberdayaan masyarakat Desa melalui hibah dan kegiatan dana bergulir untuk masyarakat miskin; d. kesejahteraan pengelola BUMDesa.	Pasal 89 Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk: a. Pengembangan usaha; b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pada RDPU VIII tanggal 28 Juni 2012, ditanyakan oleh Arya Hadi Dharmawan selaku pakar tentang bentuk BUMDesa ini, "Apakah sama seperti PT, yang kapitalistik, *profit maximization orientation,* berorientasi pada keuntungan? Atau seperti koperasi, yang mengagungkan kolektivitas kehidupan sosial? Atau seperti yayasan yang sosial tanpa memperhatikan keuntungan. Atau seperti BUMN atau BUMD yang agency, *agent of development* dan *profit maximization.*"

Sedangkan untuk Pasal 90 UU Desa terkait Peran Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan; Pemerintah Desa dalam pengembangan BUM Desa. Pada proses pembahasannya ada perubahan klausul antara RUU inisiatif Pemerintah dan Draft RUU Timus sehingga ada penyepakatan klausul baru, seperti yang tergambar dalam tabel berikut:

RUU Inisiatif Pemerintah	RUU Timus	Rumusan yang disepakati
Pasal 64 Modal BUM Desa dapat berasal dari: a. pemerintah desa; b. tabungan masyarakat; dan c. bantuan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.	**Pasal 95** 1. Jenis usaha BUM Desa meliputi bidang jasa, penyaluran kebutuhan pokok, perdagangan hasil pertanian, dan/atau industri kecil dan rumah tangga. 2. Modal usaha BUM Desa berasal dari Pemerintah Desa, tabungan masyarakat, bantuan Pemerintah, bantuan Pemerintah Daerah, pinjaman, dan kerjasama dengan pihak usaha lain. **Pasal 97** Pemerintah mendorong perkembangan BUMDesa melalui: a. memberikan hibah dan atau akses pada permodalan; b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan c. memprioritaskan BUM Desadalam pengelolaan sumber daya alam di Desa atau sekitar Desa.	**Pasal 90** Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan: a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan; b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

7.3.4 Tanggapan

Dalam konteks kontribusi BUM Desa, seharusnya diletakkan dan diposisikan bahwa BUM Desaini adalah unit ekonomi multi sektor yang dikelola oleh pemerintah desa dan masyarakat untuk memakmurkan sebesar-besarnya kepentingan masyarakat desa. Sekaligus memberikan kontribusi positif bagi pendapatan asli daerah.[12]

a. Sumber-Sumber Dana untuk Peningkatan Pendapatan Desa

Kontribusi ini akan berkaitan dengan apa yang akan diberikan oleh BUMDesa untuk masyarakat desa. Hal ini dapat berupa pelayanan. Rendahnya produktivitas pelayanan desa utamanya di BUM Desaselama ini lebih disebabkan oleh lemahnya sumberdaya manusia di bidang manajemen dan lain lain. Sehingga dalam kontribusi ini desa juga harus memandang dari segi kerjasama dalam mengembangkannya. Dengan demikian sumber dana untuk peningkatan pendapatan desa dapat direalisasikan.

b. Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat

Dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan asli desa maka bumdes ini mempunyai beberapa kontribusi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Salah satunya dalam kebutuhan pokok di desa. Mengingat BUMDesa ini adalah suatu lembaga ekonomi modal usaha.

---

[12] Coristya Berlian Ramadana dkk, Jurnal Administrasi Publik Vol.1 No.6, *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa*, (Malang: Fakultas Ilmu Administrasi Fakultas Brawijaya, tth), hal 1074-1075.

c. Pembangunan Desa Secara Mandiri

Kontribusi BUM Desa ini ialah sebagai salah satu pembangunan desa mandiri yag dapat berjalan dengan percaya diri bahwa desa memang sudah berhasil mengatur rumah tangganya sendiri dan menciptakan desa yang mandiri yang tidak hanya bergantung kepada anggaran dana desa yang telah diberikan oleh pemerintah

d. Monitoring dan Evaluasi BUM Desa

Pasal 89 tidak mengatur lebih rinci siapa pelaku evaluasi BUM Desa yang menilai bahwa BUM Desa sudah melakukan pengembangan usaha, melakukan pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa serta telah memberikan bantuan bagi masyarakat miskin. Pasal tersebut hanya menjelaskan gambaran keberhasilan BUM Desa. Dasar penilaian BUM Desa yang telah berhasil dapat menjadi penilaian dalam meningkatkan peran BUM Desa.

e. Mekanisme supervisi pemerintah kepada BUM Desa belum jelas

Kendati UU Desa ini telah mengatur tentang kewenangan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah dan desa dalam mengembangkan BUM Desa, namun UU ini tidak secara spesifik mengatur bagaimana mekanisme pemberiannya? Bagaimana pemilihan BUMDesa yang akan diberikan dukungan baik hibah/akses modal, atau yang mendapatkan pendampingan teknis dan akses pasar?

Perlu mekanisme yang jelas terkait supervisi yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam pemberian dukungan ini harus

menjadi perhatian dalam menyusun aturan turunannya, agar keberadaan BUM Desa sesuai yang diharapkan sebagaimana tercantum dalam pasal 89. Termasuk dalam upaya memprirotaskan Desa untuk memanfaatkan sumber daya alam di desanya.

Keberadaan kelembagaan BUM Desa diharapkan dapat menjadi salah satu ikon dalam mewujudkan otonomi Desa yang nyata sesuai dengan amanah UU Pemerintahan Daerah. Kemudian, kehadiran BUM Desaakan menjadi penangkal bagi kekuatan korporasi asing dan nasional. Dengan demikian diharapkan BUM Desa ini mampu menggerakkan dinamika ekonomi masyarakat Desa. Di sisi lain, bagi pemerintah Desa dapat mengelola aset-aset dan potensi Desa dengan kreatif, inovatif dan mandiri melalui kepemilikan BUM Desa, sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru di Desa, memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat dalam mengakses modal kerja. Selanjutnya, keberadaan kelembagaan BUM Desa sebagai agen pembangunan daerah dan menjadi pendorong terciptanya sektor korporasi di pedesaan. [13]

7.4 Penutup

Pendirian BUM Desa diharapkan mampu mensejahterakan masyarakat di Desanya. Sebaiknya pendirian BUM Desa atas dasar inisiatif masyarakat Desa yang berangkat dari adanya kebutuhan pasar dan potensi Desa. Sehingga keberadaan BUMDesa menunjukkan kemandirian Desa, dan tidak di dominasi oleh kelompok elit desa. Keberadaan BUMDesa dapat membantu penyelenggaraan Pemerintah Desa dan juga memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

[13] Ibid., hal. 34.

8 Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Desa Adat, dan Ketentuan Kekhususan Desa Adat

8.1 Pendahuluan

Lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang dibentuk masyarakat dengan prinsip-prinsip kesukarelaan, kemandirian dan keragaman. Karakteristiknya terdiri dari lembaga kemasyarakatan yang berbasis: kewilayahan, keagamaan, profesi, kebudayaan (termasuk adat istiadat), kepemudaan, gender, dan interest group/kepentingan[1]. Sementara Lembaga adat menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa[2]. Lembaga kemasyarakatan dan Lembaga Adat erat kaitannya dengan modal sosial, untuk terciptanya tata kelola desa demokratis, transparan, partisipatif dan efektif. Modal sosial yang kuat juga menjadi prasyarat bagi tercapainya Desa mandiri.

Modal sosial diartikan sebagai norma dan aturan yang mengikat warga masyarakat yang berada di dalam, dan mengatur pola perilaku warganya, juga unsur kepercayaan *(trust)* dan ja-

---

[1] Naskah Akademik RUU Desa oleh Baleg DPR (2008), halaman 33-34)

[2] Permendesa No. 3 tahun 2015 pasal 1 ayat 16

ringan *(networking)* antara warga masyarakat ataupun kelompok masyarakat. Norma dan aturan yang ada juga mengatur perilaku individu baik dalam perilaku ke dalam (internal kelompok) maupun perilaku keluar (ekseternal, hubungan dengan kelompok masyarakat yang lain).[3]

Pada bagian ini ingin akan dibahas lembaga kemasyarakatan, lembaga desa adat dan kekhususan desa adat, dengan menjawab permasalahan berikut ini:[4]

- **Secara fundamental**, bagaimana mensinergikan pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa sebagai suatu kesatuan utuh untuk mempercepat pembangunan Desa?
- **Secara institusional**, bagaimana memperkuat peran lembaga-lembaga yang ada di Desa *(institutional building)* dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat? Bagaimana mensinergikan peran lembaga-lembaga bentukan dan lembaga-lembaga asli yang ada di Desa?
- Bagaimana posisi dan peran lembaga-lembaga kemasyarakatan Desa?
- Bagaimana pula memperkuat partisipasi (kebebasan bersuara/*voice*, akses dan kontrol) kelompok-kelompok marginal (perempuan, kaum miskin, petani, dan lain-lain) dalam proses politik dan perencanaan pembangunan desa?

---

[3] Isbandi Rukminto Adi (2013), *Intervensi Komunitas dan Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 258

[4] Kementerian Dalam Negari Republik Indonesia (2011), Naskah Akademik Rancangan Undang-UndangTentangDesa, hal. 6-7

8.2 Lingkup Lembaga Kemasyarakatan Desa

8.2.1 Pengantar

Lembaga-lembaga kemasyarakatan yang modern diperkenalkan kepada masyarakat Desa sejak UU No. 5/1979 dengan nama yang seragam dan korporatis di seluruh Desa seperti: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), Dasawisma, Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Padahal jauh sebelumnya, setiap desa memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh dari masyarakat. Di era reformasi, pengaturan kelembagaan masyarakat tidak lagi bersifat seragam, meski tetap membuat standar seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan PKK.

Berbagai lembaga kemasyarakatan di desa berfungsi sebagai wadah organisasi kepentingan masyarakat setempat, termasuk untuk kepentingan ketahanan sosial *(social security)* masyarakat, dan menyokong daya tahan ekonomi warga *(economic survival)*. Di luar Jawa, umumnya RT dan RW sudah dihilangkan, namun di Jawa, RT tetap menjadi lembaga kemasyarakatan yang menonjol, dengan tetap menjalankan fungsi kemasyarakatan dan juga fungsi administrasi pemerintahan. Rukun Tetangga (RT) juga menjadi benteng keamanan dan ketertiban maupun tradisi sistem keamanan lingkungan, untuk menghimpun berbagai bentuk dana dari masyarakat dalam rangka kepentingan simpanan dana sosial maupun untuk gotong-royong.[5]

[5] Kementerian Dalam Negari Republik Indonesia (2011), Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Desa, hal.38 dan 97

8.2.2 Pasal

Rumusan pengaturan sebagaimana dimaksud oleh UU Desa tertuang pada Bab XII: Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

Pasal 94
(1) Desa mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. (2) Lembaga kemasyarakatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa. (3) Lembaga kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa. (4) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan lembaga non-Pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.
Penjelasan
Cukup Jelas

8.2.3 Pembahasan di DPR

Dalam pembahasan Pasal 94 di DPR memang tidak ditemui polemik berkepanjangan. Lembaga Kemasyarakat Desa sebagai usulan pemerintah sudah tertuang dalam Naskah Akademik. Namun sejumlah pakar memberikan catatan khusus pada ba-

gian ini, baik dalam rangka menjaga ketenteraman, perdamaian, maupun menggerakkan dan mengembangkan kemandirian ekonomi desa dalam penanggulangan dan pengentasan kemiskinan.

a. Urgensi Lembaga Kemasyarakatan

Pentingnya lembaga kemasyarakatan disampaikan oleh Mendagri, Gamawan Fauzi dalam Keterangan Pemerintahan Atas RUU Desa pada 4 April 2012. Urgensi Lembaga Kemasyarakatan ini melekat pada argumen pengusulan UU Desa itu sendiri.

> *" . . . Dalam proses penyusunan rancangan Undang-Undang tentang Desa, kami telah berusaha mengakomodasi masukan-masukan yang disampaikan berbagai pihak berdasarkan permasalahan dan kebutuhan yang berkembang di desa, . . . diharapkan Undang Undang ini mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasyarakatan dan pemerintahan sesuai dengan perkembangan dan dapat menguatkan identitas lokal yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dengan semangat modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang . . . "*

Mendagri juga menjelaskan argumen historis bahwa sejak dahulu desa-desa yang beragam di seluruh Indonesia merupakan pusat penghidupan masyarakat setempat yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi. Selain itu masyarakat lokal atau desa memiliki kearifan lokal yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Sebagian dari kearifan lokal tersebut ada yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya alam dan hubungan sosial. Pada

prinsipnya aturan lokal tersebut bertujuan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar manusia, dan antara manusia dengan alam dan Tuhan.

Alasan filosofis-konseptual juga disampaikan Mendagri adalah kebutuhan ke depan atas desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Menteri Dalam Negeri menyampaikan argumentasi secara sosiologis, dengan menyatakan:

> *"…. Pengaturan tentang desa ke depan dimaksudkan untuk menjawab permasalahan sosial, budaya, ekonomi dan politik desa, memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri. Selain itu pengaturan tentang desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan desa merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang."*

Pada Raker tanggal 15 Mei 2012, Gamawan Fauzi selaku Mendagri menegaskan kembali bahwa "Demokratisasi memiliki makna bahwa kegiatan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasi melalui Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah desa".

Pada Dalam Raker sebelumnya tangal 4 April 2012 DPD melalui juru bicara Anang Prihantoro menyatakan:

> *"Desa tidak hanya memiliki lembaga kemasyarakatan korporatis (bentukan negara), tetapi juga memiliki organisasi masyarakat sipil."*

Danang juga mengkritik tentang asas keragaman:

> *"Keragaman desa tentu bukan hanya sekadar keragaman istilah (nomenklatur), melainkan keragaman dalam hal bentuk desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa. DPD berpandangan bahwa cara pandang itu sebagai pendekatan pengecualian (eksepsional) untuk memaknai dan mengatur keragaman. RUU Desa ini sebenarnya mengatur desa secara generik atau default village, sementara yang berbeda sebagai wujud keragaman tidak diatur secara optional melainkan dengan cara eksepsional. Ini pun masih diamanatkan dengan pola blank check ke dalam peraturan pemerintah."*

Terhadap hal ini Menteri memberikan tanggapan yang disampikan pada Raker 15 Mei 2015, bahwa demokratisasi memiliki makna bahwa kegiatan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasi melalui BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.

Perihal lembaga kemasyarakatan desa, juru bica Fraksi P GERINDRA, Hj. Mestariyani Habie, S.H, pada Raker 4 April 2012 menyatakan:

> *"... Dengan logika fakta sejarah, sejatinya desa harus menjadi landasan bagian penting dari tata pengaturan pemerintahan di atasnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaran urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.*
>
> *Premis dasar yang seharusnya dikembangkan dalam tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan adalah desa maju dan sejahtera, otomatis negara juga maju dan sejahtera. Titik pangkal dari maju dan sejahteranya suatu bangsa adalah desa. Dengan*

premis dasar ini, maka desa merupakan subjek utama dalam tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan rakyat dan premis dasar inilah dalam pandangan Fraksi Partai Gerindra sejatinya harus menjadi roh dan landasan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan pemerintahan dan pembangunan termasuk dalam menyusun peraturan perundangan dalam desa.

Selanjutnya regulasi tentang desa dalam sebuah perundangan juga tidak sekedar regulasi yang hanya mengatur tata kelola pemerintahan desa semata. Regulasi tentang desa harus menjadi landasan dan instrumen penguatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Kesejahteraan masyarakat desa harus menjadi gool utama dari regulasi ini yang dicapai melalui tata kelola pemerintahan desa. Menjadi tidak berarti dan tidak urgen bila regulasi tentang desa hanya mengatur soal pemerintahan desa, apalagi hanya mengatur soal elit desa saja. Selain itu, yang juga tidak kalah pentingnya dengan menempatkan desa sebagai entitas subjek dari tata pemerintahan dan pembangunan kesejahteraan, maka konsekuensi logis regulasi tentang desa juga harus memposisikan masyarakat desa sebagai subjek dalam konteks ini pandangan Fraksi Gerindra regulasi tentang desa harus mendorong partisipasi masyarakat desa dalam tata kelola pemerintahan desa dan pembangunan kesejahteraan dengan membuka ruang prakarsa yang berpijak pada lokal aset yakni kelembagaan sosial yang sudah ada di desa."

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, merespon pandangan Fraksi Gerindra pada Raker 15 Mei 2013, bahwa regulasi tentang desa harus mendorong partisipasi masyarakat desa dalam tata kelola Pemerintahan desa dan pembangunan kesejahteraannya dengan membuka ruang prakarsa yang berpijak pada lokal aset. Lokal aset yang dimaksud adalah kelembagaan sosial yang sudah ada di desa-desa. Di lain sisi DPD melihatnya dari tinjauan demokratisasi.

Urgensi lain disampaikan Sutoro Eko dalam RDPU 20 Juni 2012, bahwa penting untuk memperkuat kewargaan atau *citizenship* dalam kerangka republik dengan tetap memperhatikan keragaman dan kearifan komunitas lokal. Selama ini perubahan dari desa dilakukan dengan pendekatan korporatis. Desa hanya menjalankan urusan-urusan dari Negara, dan administrasi dari Negara. Kepala desa hanya jadi *mandor* atau jadi pesuruh pemerintah. Sutoro mencoba menawarkan model supaya desa itu menjadi semacam *civil village* atau desa sipil atau sebuah institusi publik yang lebih berorientasi pada kepentingan warga. Levelnya tidak cukup hanya lembaga kemasyarakatan, tetapi juga memberikan ruang bagi tumbuhnya organisasi-organisasi warga atau yang kita sebut dengan organisasi masyarakat sipil di ranah desa.

b. Jenis Lembaga Kemasyarakatan

Harry Soeria selaku perwakilan dari Karang Taruna Nasional dalam RDPU 10 Oktober 2012 memaparkan bahwa Karang Taruna adalah satu-satunya organisasi yang jelas-jelas menyatakan berkedudukan di desa. Di dalam pedoman dasarnya secara ekplisit dinyatakan bahwa karang taruna adalah organisasi sosial kemasyarakat yang berkedudukan di desa. Dia juga menjelaskan tugas pokok karang taruna:

> *" ... Tugas pokok karang taruna yaitu secara bersama-sama dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota dan bersama-sama masyarakat lainnya menyelenggarakan pembinaan generasi muda dan kesejahteraan sosial. Fungsi karang taruna mencegah timbulnya masalah kesejahteraan sosial khususnya bagi generasi muda, menyelenggarakan kesejahteraan sosial meliputi rehabilitasi perlindungan sosial jaminan sosial pem-*

berdayaan sosial dan pendidikan dan pelatihan setiap anggota masyarakat terutama generasi muda. Meningkatkan usaha ekonomi produktif, menumbuhkan memperkuat, dan memerlihara kesadaran dan tanggungjawab sosial generasi muda untuk berperan secara aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial menumbuhkan memperkuat dan memelihara kearifan lokal dan tegaknya Negara Republik Indonesia."

Dalam kesempatan yang sama, Abdul Azis Suseno (F-PKS) mengatakan:

"...Yang saya tegaskan adalah dari karang taruna tadi perlunya koordinasi antar lembaga yang ada di desa, antara lain mungkin antara kepala desa sebagai leader-nya, BPD sebagai fungsi kontrolnya, karang taruna juga harus dilibatkan di sana, lalu unsur-unsur tokoh masyarakat desa, sehingga nantinya di desa itu betul-betul secara demokratis dan bisa mempertanggungjawabkan semua program di desa yang ada."

Sutoro Eko dalam forum yang sama pula menyatakan bahwa lembaga kemasyarakatan tidak cukup dengan karang taruna, dan PKK, sehingga perlu ada ruang bagi organisasi yang dibentuk sendiri oleh warga.

" . . . Lembaga kemasyarakatan, seperti karang taruna, PKK dan sebagainya, ini penting tapi tidak cukup, ini perlu ada ruang itu organisasi-organisasi yang dibentuk sendiri oleh warga atau oleh rakyat, itu kita harus ada diruang RUU itu, misalnya, ada organisasi Petani, Difabel, Nelayan, Pedagang Kaki Lima, atau apapun yang mereka bisa representasi terlibat dalam pengambilan keputusan begitu ya, selama ini desa itu kan mengabaikan kelompok-kelompok ini, kalau musrenbang ya meskipun hanya pantes-pantesan tapi juga ada proses marginalisasi, organisasi perempuan juga perlu diwadahi begitu", saya kira beberapa hal ini perlu untuk memperkuat kuasa rakyat dan kuasa desa pak, terimakasih pak".

c. Lembaga Kemasyarakatan untuk Ketahanan Sosial

Hermanto, SE, MM (Fraksi PKS) pada Rapat Audiensi 16 Mei 2012, dihadapan rombongan utusan pemerintah daerah dan pemerintahan desa dari Kabupaten Lombok Tengah, menyampaikan bahwa:

> *”DPR juga melihat seberapa jauh nilai-nilai kedesaan yang tumbuh berkembang yang dihormati oleh warga desa sebagai suatu capital untuk membangun desa itu. Kita memiliki modal sosial yang bagus, maka Insya Allah permasalahan uang akan datang sendiri itu, misalnya dengan pengembangan desa wisata yang bagus yang akan mendatangkan uang”.*

Prof. Dr. Sediono MP. Tjondronegoro (pakar dari IPB), dalam RDPU 13 Juni 2012, menyampaikan konsep “sodalis” yang dapat disamakan dengan modal sosial. Inti dari “sodalis” adalah ketetanggaan yaitu inti dari adat yang paling demokratis:

> *“ . . . Tadi kebetulan juga bagaimana desa itu terdiri atas lingkungan-lingkungan yang kecil-kecil. Dan ini penemuan desa di Jepang, mereka sebut waktu itu, Tonarigomi. Itu yang melahirkan sebenarnya, RT dan RW. Dan kita juga terus-terang, kebetulan kami tesisnya di FISIP UI itu, mempelajari lingkungan mana yang paling kecil. Dan seorang antropolog barat dulu pernah menciptakan atau menemukan nama Sodalis. Sodalis itu kami teliti di Banyutowo dekat Kendal dan di Sukabumi, sekarang disebut social capital (modal sosial), dalam Bahasa Inggrisnya. Jadi itu sebenarnya kalau dilihat, apa itu Sodalis? Adalah ketetanggaan, berdekatan, kekeluargaan juga ada, usaha bersama juga ada, dan punya mushola bersama, dan sebagainya dan sebagainya. Jadi ketetanggaan itu adalah inti dari adat yang menurut kami itu paling demokratis. Karena diskusinya bebas, dan rembukan dan kompromi yang tercapai itu berdasarkan pertemuan dari segi Sodalis dalam satu desa. Inilah yang boleh dikatakan*

masih berlangsung. Kebetulan kami dengan Yayasan AKATIGA di Bandung turut meneliti bagaimana modal bisa diberikan kepada desa. Sekarang program itu namanya PNPM, pemberdayaan masyarakat. Dan itu yang aktif adalah lingkungan-lingkungan yang kecil itu yang saya sebut Sodalis. Dan lingkungan itulah yang tadi juga Pak Nurcholis sudah menyebut, yang menjadi dasar, boleh dikatakan, dari demokrasi desa".

" . . . Yang penting adalah membangun demokrasi berdasarkan adat yang ada di pedesaan. Dan tanah jangan dilupakan, berbanding dengan jumlah penduduk, kalau kita masih mau swasembada pangan di masa depan".

d. Lembaga Kemasyarakatan untuk Partisipasi

Nursuhud, anggota DPR dari Fraksi PDIP pada Audiensi 16 Mei 2012 menyampaikan kepada peserta rapat, bahwa dirinya pernah menyampaikan kepada Mendagri ketika menanggapi pandangan fraksi-fraksi terhadap RUU Desa.

" . . . Kami sampaikan begini, hal-hal yang lain itu tidak terlalu rumit, tetapi yang rumit nyaris tidak pernah kita kerjakan adalah bagaimana merumuskan partisipasi masyarakat".

". . . Karena itu, partisipasi pemberdayaan rakyat bukan kesejahteraan rakyat karena kalau kesejahteraan itu aspeknya hanya ekonomis, kalau pemberdayaan itu aspeknya kultural, juga aspek politis. Itu artinya pemberdayaan harus mencakup banyak hal".

e. Lembaga Kemasyarakatan Desa untuk Menggerakkan Ekonomi Bersama

Dr. Dina Ariyanti (Pakar dari LIPI) dalam RDPU 13 Juni 2012 menyampaikan pengorganisasian warga (terutama petani) un-

tuk menyelesaikan permasalahannya mencapai kesejahteraan, melalui organisasi Kibbutz. Kibbutz adalah komunitas demokratis yang bersifat sukarela.[6]

“ . . . Dan yang juga penting adalah bagaimana proses mereka mengintegrasi antara berbagai macam latar belakang ras yang ada. Jadi disetiap keyboots [kibbutz, ed] ini ada Arab, ada Jerman dan sebagainya. Jadi mereka ada proses yang secara continue untuk melakukan integrasi. Ini yang menjadi satu keseluruhan sistem di keyboots [kibbutz, ed], untuk menjadikan komunitas itu bisa mencapai kesejahteraan. Jadi tidak hanya berbicara soal pendapatan yang naik, bagaimana meningkatkan pendapatan, tapi juga bagaimana aspek pendidikan dasar, kesehatan, juga diurus oleh komunitas ini. Ini yang terjadi di Israel.

Di Brazil, lebih banyak intervensi pemerintah. Karena di Brazil tidak ada bentuk komunitas seperti di Israel, tapi mereka hanya ada istilah rural, daerah pedesaan, pertanian. Tapi tidak ada organisasi-organisasi yang namanya desa di Brazil. Tapi yang membuat mereka bisa menyelesaikan permasalahannya adalah sekali lagi, pengorganisasian. Pengorganisasian dari petani itu. Bagaimana mengorganisasi dari tingkatan produksi kemudian memasarkan bersama, adanya badan usaha-badan usaha yang dilakukan untuk menjawab permasalahan dari para petani. Dan ada kelompok lain yang kalau kita bicara soal desa, kita permasalahan desa, kesejahteraan, kita juga tidak lepas dari permasalahan tanah. Di Brazil, juga ada Gerakan MST, kelompok petani yang tidak punya tanah. Nah ini permasalahan lain. Tetapi satu yang menyamakan

[6] Kibbutz berarti kelompok dalam bahasa Hebrew (bahasa di Israel). Orang-orang dalam komunitas tersebut tinggal dan bekerjasama. Kerjasama dalam kibbutz tidak menggunakan dasar kompetitif. Tujuan dari kibbutz adalah menghasilkan masyarakat mandiri secara ekonomi dan sosial dengan menggunakan prinsip kepemilikan komunitas terhadap *property*, keadilan sosial, dan persamaan hak. Salah satu gerakan komunitas ini di bidang pertanian.

mereka adalah, pengorganisasian. Bagaimana memanage komunitas bersama, karena untuk kepentingan bersama. Ini yang sama diantara keduanya. Bagaimana mengelola, menduduki tanah yang tidak tergarap, dan kemudian mengelolanya secara bersama dan memasarkannya secara bersama".

Sebelum disepakati menjadi rumusan pasal 94 seperti di atas, sempat terjadi perubahan redaksi hasil tim perumus, seperti dalam tabel berikut.

RUU Inisiatif Pemerintah	RUU Tim Perumus (3 Oktober 2013)
Pasal 77	**Pasal 101**
(1) Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan dengan peraturan desa.	(1) Desa dan Desa Adat mendayagunakan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada dalam rangka membantu menjalankan fungsi-fungsi pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.
(2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat sebagai mitra pemerintah desa dalam rangka pelayanan masyarakat, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.	(2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan wadah partisipasi masyarakat dan sebagai mitra pemerintah Desa/Desa Adat.
(3) Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintah desa bersifat konsultatif.	

(4) Anggaran untuk kegiatan lembaga kemasyarakatan bersumber dari iuran swadaya masyarakat, APB Desa, APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat.	
(5) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari pemerintah, pemerintah daerah dan lembaga non pemerintah wajib memberdayakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di desa.	(5) Pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dari Pemerintah, Pemerintah Daerah dan lembaga non pemerintah wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa/ Desa Adat.
Pasal 78	**Pasal 102**
Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 diatur dengan peraturan pemerintah.	(1) Lembaga Kemasyarakatan mempunyai tugas melakukan upaya pemberdayaan masyarakat, ikut serta dalam perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan, dan peningkatan pelayanan masyarakat. (2) Lembaga Kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti, RT, RW, PKK, LPM atau sebutan lain Karang Taruna, dan sebagainya.

8.2.4 Tanggapan

Pentingnya pengelolaan kembali modal sosial, karena secara historis masyarakat lokal di Indonesia telah memiliki kearifan lokal yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Bentuknya antara lain berupa: beberapa aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya, hubungan sosial, dan seterusnya. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan.[7]

a. Bias Pemerintahan Desa Dalam Pembentukan (Pengakuan) Lembaga Kemasyarakatan

Sebagai mana disebutkan dalam ayat (3) pasal 94 "Lembaga Kemasyarakatan Desa bertugas melakukan pemberdayaan masyarakat Desa, ikut serta merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan masyarakat Desa." Mengikuti pembahasan DPR, terutama tentang Jenis Lembaga Kemasyarakatan di atas bahwa di desa tidak hanya ada Karang Taruna, PKK, Posyandu, namun juga organisasi-organisasi yang dibentuk sendiri oleh warga atau oleh rakyat seperti organisasi petani, difabel, nelayan, pedagang kaki lima, yang bisa terlibat dalam pengambilan keputusan.

Faktanya sudah ada 10.958 BKM/LKM[8] (Badan/Lembaga Keswadayaan Masyarakat) yang merupakan bentukan PNPM.

---

[7] *Ibid* hal 8

[8] Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum, (????) *Petunjuk Teknis Penguatan Modal Sosial: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri – Perkotaan,*

Ada pula organisasi rakyat, gerakan perempuan peduli desa, kader penggerak masyarakat desa, forum kawasan, yang merupakan hasil program ACCES terutama di wilayah Indonesia Timur.[9] Tahun 2000-an Ford Foundation mengenalkan istilah forum warga. Demikian pula community center (CC) yang mulai diperkenalkan PATTIRO sejak 2007. Sejumlah kalangan seperti YAPPIKA[10] menyebut dengan istilah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Kalangan lain menyebut dengan Organisasi Berbasis Masyarakat *(Community Based Organization*), Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), dan lain lain. Berbagai jenis lembaga kemasyarakatan tersebut tidak selalu melaksanakan pembangunan dan meningkatkan pelayanan masyarakat Desa yang diprogramkan oleh pemerintah desa.

b. Kebiasaan Menerbitkan Kebijakan yang Membatasi Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan

Undang-Undang Desa initidak secara eksplisit mengatur tata cara pembentukan dan pengakuan lembaga kemasyarakatan desa. Pengalaman sebelumnya, pada pelaksananaan UU No. 32 tahun 2004, pengaturan Lembaga Kemasyarakatan diatur melalui rute penyusunan peraturan menteri, peraturan daerah, dan baru penerbitan peraturan desa untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan. Perlu identifikasi kebiasaan dan kebijakan pemerintah daerah agar tidak membatasi pembentukan lembaga kemasyarakatan.

---

[9] Sutoro Eko, dkk, (2014), *Desa Membangun Indonesia,* Yogyakarta: FPPD. Bagian Bab 2: Desa Bertenaga Secara Sosial hal. 47 – 66.

[10] YAPPIKA sejak tahun 2000 bergerak dalam bidang peningkatkan kapasitas organisasi untuk dapat mengawal proses transisi demokrasi di Indonesia.

c. Belum Ada Batasan tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa

Lembaga kemasyarakatan belum memiliki batasan atas wilayah kedudukan, maupun batasan aktifitas. Di desa, terdapat organisisi yang berafiliasi dengan level pemerintahan di atasnya dan ada pula organisasi yang berdomisili di desa namun tidak melakukan aktivitasnya di tingkat desa. Misalnya: Pengurus Anak Cabang Nahdlatul Ulama dengan badan otonominya pada tingkat desa, atau Pimpinan Ranting Muhammadiyah tingkat desa. Demikian juga terdapat LSM yang berdomisili di desa namun bekerja di tingkat kabupaten/kota. Hal ini penting diperjelas karena berkaitan dengan hak untuk terlibat/berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di desa, serta hak melakukan pengawasan kepada penyelenggaraan pemerintahan desa.

Situasi terakhir yang berkaitan dengan lembaga sosial kemasyarakatan dapat dilihat dari berbagai sumber, sebagai berikut:

1) Lembaga Sosial Kemasyarakatan Berperan sebagai ***Bridging*** dan ***Linking***

   Modal sosial ini juga bukan hanya berarti kecenderungan untuk mempertahankan hubungan sosial (kerjasama dan kepercayaan) yang dibangun berdasarkan kesamaan identitas yang homogen (ikatan keagamaan, kekekerabatan) dan kemudian menjadi ekslusif. Modal sosial yang ada juga perlu dikembangkan agar terbuka dengan komunitas heterogen lainnya, sehingga tercipta kerukunan dan perdamaian. Pada gilirannya, modal sosial yang dimiliki masyarakat perlu dijaringkan dengan modal sosial pada komunitas lokal lainnya yang lebih luas dengan dunia luar, sehingga mampu membangun kerjasama yang kokoh dengan Desa lainnya baik da-

lam penguatan kelembagaan sosial itu sendiri maupun pembangunan ekonomi, misalnya BUM Desa.[11]

2). **Lembaga Sosial** untuk Spirit Membangun Desa

Jika mempelajari pembaharuan desa di Gerakan *Saemaul Undong* di Korea, peran penting lembaga kemasyarakatan desa adalah memompa spirit warga untuk membangun desa. Orientasi yang dibangun adalah menjadikan kehidupan yang lebih baik dan melepaskan diri dari jerat kemiskinan. Penanaman spirit itu disebarluaskan melalui pelatihan yang sangat masif, baik oleh pemimpin pemerintahan desa maupun pemimpin lembaga kemasyarakatan. Spirit yang ditekankan dalam Gerakan *Saemaul Undong* adalah bekerja rajin, kepercayaan dan kerjasama[12].

3) ***Community Center*** Sebagai Lembaga Kemasyarakatan

Sutoro Eko mengkategorisasikan ada empat jenis lembaga kemasyarakatan, yaitu berdasarkan kerabat/keagamaan *(parochial institution)*; institusi asli (indigenous institution); institusi bentukan negara *(corporatist institution)*; dan institusi berbasiskan masyarakat sipil *(civil institution)*.[13] *Community Center* yang sekarang ini ditemukan di banyak desa, umumnya difasilitasi oleh program-program LSM. *Commu-*

---

[11] Sutoroeko, (2013), *Policy Paper: Membangun BUMDes yang Mandiri, Kokoh dan Berkelanjutan*

[12] Sooyoung Park, (2009)*Analysis Of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme In The 1970s,*on Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 16, No. 2, December 2009, didowload dari http://econpapers.repec.org/article/untjnapdj/v_3a16_3ay_3a2009_3ai_3a2_3ap_3a113-140.htm pada 3 Februari 2015.*

[13] Sutoroeko, (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Forum PengembanganPembaharuan Desa (FPPD) halaman 55.

nity center ini pada beberapa desa dapat berperan sebagai pengawas pemerintahan, sehingga sering terjadi hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah desa dan *community center*, karena peran LSM sebagai pengawas pemerintahan desa ini.

Dalam penguatan partisipasi, transparansi, dan efektifitas pemerintahan desa, *community center* ini dapat dikuatkan lagi menjadi lembaga kemasyarakatan yang mendukung penyeleng-garaan pemerintahan Desa yang akuntabel, melindungi dan mensejahterakan masyarakat.

d. Peta Jalan *(Roadmap)* Desa Mandiri dan Peran Lembaga Kemasyarakatan.

Dalam rangka pencapaian Desa mandiri, banyak pelaku dan stakeholders termasuk lembaga kemasyarakatan yang terlibat. Perubahan Desa menuju Desa mandiri bukan serta merta dampak dari pemerintahan Desa, melainkan sinergi antar pelaku dan stekeholders. Karena itu perlu adanya peta jalan (*roadmap*) menuju desa mandiri. Adanya peta jalan ini juga penting bagi kejelasan peran dan spirit yang menggerakkan partisipasi masyakat melalui lembaga kemasyarakatan.

8.3 Lembaga Adat Desa

8.3.1 Pengantar

Pada bagian ini, UU Desa mengatur tentang Lembaga Adat Desa. Keberadaan lembaga tersebut di desa adat menjadi bagian tersendiri dalam memberikan peran dan fungsinya dalam mengembangkan adat istiadat.

8.3.2 Pasal

Pasal 95
(1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa. (2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa. (3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

8.3.3 Pembahasan di DPR

Dalam proses pembahasan di DPR, pasal 95 adalah pasal yang cukup mendapatkan sorotan tajam terutama dari kelompok masyarakat adat. Persoalan lembaga adat ini dalam diskusinya dilawankan dengan pengaturan desa, dan kemudian berkelindan dengan konversi dana desa dengan basis perhitungan satuan desa.

Dari awal *standing point* Pemerintah dalam Raker Raker 15 Mei 2012 memastikan bahwa pengaturan lembaga adat diletakkan pada pemerintah daerah.

> *"....Pemerintah daerah dapat menetapkan berbagai kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat di wilayahnya sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat dan lembaga adat. Kebijakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat ditetapkan dalam Peraturan Daerah."*

a. Kekhawatiran Pengaturan Desa Akan Merusak Lembaga Adat

Sebelum membahas pengaturan lembaga adat, kita telusuri pemikirin-pemikiran yang berkembang dalam pembahasan Lembaga Adat. Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), M. Sayuti dt. Rj Pangulu, berkali-kali menyampaikan kekesalannya dalam Audiensi dengan Pansus Desa pada 4 Juli 2012. LKAAM pada awalnya menolak kehadiran UU Desa ini karena dapat merusak tatanan ada yang ada. Namun juga memberikan opsi jika memang harus diteruskan pembahasan oleh DPR dengan beberapa tawaran.

> *" . . . Nagari di Minangkabau sebelumnya sudah istimewa Pak Ketua, dan otonomi yang disebut oleh Tan Malaka dulu, dalam bukunya sebagai Negara kecil. Apa karakternya? Pertama adalah sudah punya pemerintahan. Jadi sebelum ada pemerintah ini, sudah ada pemerintahan yaitu ninik-mamak. Jadi kami-kami yang datang ini, itu yang menjadi pemimpin pemerintahan. Yang kedua, sudah punya wilayah, yaitu ulayat. Ulayat kami ada di Minangkabau itu yang dijual tidak dimakan beli, digadai tidak dimakan sando. Sekarang sudah banyak diperjualbelikan oleh penguasa dan pengusaha, Pak Ketua. Ini yang kekuatiran kami. Kemudian yang ketiga, sudah punya rakyat, yaitu anak kemenakan. Kemudian sudah punya wilayah bagian, yaitu suku dan kaum. Kemudian sudah punya hukum, yaitu hukum dan undang adat Minangkabau. Yang keenam, sudah punya polisi, sudah punya jaksa, sudah punya hakim, sudah punya pengadilan adat, itu menurut Tan Malaka dan Moh. Hatta dalam bukunya."*

Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau akhirnya menyampaikan sikapnya kepada DPR agar:

> *"... Melakukan legislatif review terhadap Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI tentang Desa, Pasal 200-216 dan mencabut semua peraturan pelaksanaannya.*

Dengan alasan dan usul perubahan sebagai berikut:

a. Penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 mengakui desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya, mempunyai susunan asli dan dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.
b. Pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.
c. Pasal 1 (12) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa desa yang disebut dengan nama lain berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d. Dalam Pasal 200-216 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, dan Permendagri No. 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan Penghapusan dan Penggabungan Desa dan perubahan status desa menjadi kelurahan, diatur secara rinci mengenai desa tersebut, mulai dari lembaga yang harus ada, pimpinan serta cara memilihnya, kewenangannya dan penggunaan asas trias politika yang tidak dikenal masyarakat desa. Pengaturan itu tidak sesuai dengan asal-usul dan adat-istiadat setempat, sehingga terjadi konflik antar peraturan tentang desa tersebut.
e. Bahwa dengan dilaksanakannya Peraturan perundang-undangan mengenai Desa tersebut di Sumatera Barat melalui Perda Sumbar No. 2 tahun 2007, dan Perda-Perda kabupaten se-Sumatera Barat, dengan prinsip Trias

Politika, berupa pemisahan antara nagari adat dengan nagari pemerintahan, telah terjadi konflik horizontal antara pimpinan nagari adat dengan nagari pemerintahan. Terutama mengenai penguasaan, pengelolaan, dan penempatan aset dan pendapatan nagari.

f. Bahwa berdasarkan alasan diatas, kami masyarakat Minangkabau, menolak pembentukan undang-undang tentang Desa, juga mohon pencabutan PP No. 72 Tahun 2005.

g. Apabila Rancangan Undang-undang tentang Desa dibahas juga antara DPR dengan Presiden, kami mengusulkan kembali agar namanya diganti menjadi Undang-undang Pemerintahan Terendah, atau Pemerintahan Terdepan.

Kami, masyarakat Minangkabau mengusulkan penyederhanaan Bab XI Undang-undang No. 4 Tahun 2004 atau penyederhanaan RUU Desa menjadi beberapa pasal saja, dengan menerima asas hukum sebagai berikut:

i.1 Judul Bab XI Undang-undang No. 4 Tahun 2004 diganti dengan Pemerintahan Terendah atau Pemerintahan Terdepan.

i.2 Nagari di Minangkabau atau desa di Jawa adalah Daerah istimewa.

i.3 Nagari di Minangkabau berbasis adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah, syarak mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru.

i.4 Nagari adat dan pimpinannya adalah pelaksanaan pemerintahan Republik Indonesia terendah atau terdepan di Provinsi Sumatera Barat.

i.5 Hukum adat Minangkabau dinyatakan sebagai hukum khusus.

i.6 Pemerintahan nagari dilaksanakan berdasarkan hukum adat, di masing-masing nagari atau adat salika nagari, baik mengenai lembaga, personalia maupun cara pemilihan dan kewenangannya tanpa diatur secara rinci oleh undang-undang dan peraturan pelaksanaannya termasuk Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota.

Anggota Komisi III Fraksi Partai Golkar, Nudirman Munir[14] memberikan tanggapan yang mencoba mengkonversi nagari dan jorong yang ada dibawahnya dengan kue pembangunan (dana desa yang mungkin akan diperolehnya).

"... Saya kembali ke nusantara lagi, tadi saya di nagari sebagai penghulu. Dalam hal ini memang ada pepatah Minang, padi serumpun dibagi duo, adek salingga nagari. Maksudnya itu, nagari itu tidak dipertaruhkan karena uang, karena ada anggaran. Nagari adalah nagari. Dengan segala keistimewaannya. Di jorong, tidak ada Kerapatan Adat Jorong, yang ada Kerapatan Adat Nagari. Oleh karena itu, tadi disampaikan oleh Ketua LKAAM, Pak Datuk, bahwa yang kita minta diistimewakan itu salah satunya adalah bahwa nagari itu yang membawahi beberapa jorong, didalam kue pembangunan yang akan diberikan, hendaknya juga mempertimbangkan untuk tidak persis sama dengan desa. Artinya nagari tetap merupakan nagari yang dianggap sebagai

[14] Nudirman Munir menyatakan pendapat. Pimpinan rapat, sebelumnya memberikan pengantar: *Pak Nudirman, ini bukan anggota Pansus, tapi anggota DPR, bukan pengurus LKAAM tapi adalah anggota kehormatan. Jadi Pak Ganjar, ini anggota DPR yang LKAAM Pak. Silakan Pak Nudirman.* Nudirman kemudian memperkenalkan diri: *"Saya dari Komisi III intervensi masuk, tapi bukan masuk karena komisinya, tapi karena masuk karena penghulunya. Tadi saya serba salah duduk di situ, saya penghulu, saya duduk di sini, saya anggota DPR. Tapi akhirnya saya pilih duduk di sini biar dua-duanya terpenuhi..... kebetulan saya penghulu dari Kaum Suku Koto, di Kabupaten Agam. Gelar saya Datuk Panglima Bandaro"*

desa, dari sudut formalitas kita berbangsa dan bernegara. Tetapi dari sudut kepentingan adat, kepentingan komunitas masyarakat hukum adat di Minangkabau, maka nagari yang dikedepankan. Dan jumlah bantuan tidak bisa sama dengan yang diberikan kepada desa. Dengan pertimbangan bahwa nagari dulu hanya sekedar tumbal saja. Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang No. 5 Tahun 1974, adalah pembusukan terhadap nagari di Minangkabau.Nah ini jangan sampai terjadi lagi. Kalau kita arahkan kepada jorong, maka yang terjadi adalah pembusukan terhadap nagari. Sehingga peran ninik-mamak, peran alim-ulama cerdik pandai, menjadi terdegradasi. Karena itu, peran ini jangan sampai dilupakan, karena ini adalah sangat penting. Revitalisasi ninik-mamak adalah merupakan hal yang mutlak."

Ketua LKAAM memberikan respon keras atas pembicaraan yang disampaikan tersebut.

" . . . Bahkan kami diancam, kalau sekiranya nanti desa itu statusnya dapat, misalnya kita kue-kue ini, di desa di Jawa dapat sekian, 1 desa Rp 1 miliar, di desa, Jawa, begitu banyak, Aceh dan Lampung, atau Pekanbaru, Riau. Lalu Sumatera Barat hanya 543. Terus-terang Pak, seperti yang disampaikan oleh Pak Nudirman Munir tadi, kami di Sumatera Barat, tidak segala-galanya uang, Pak. Kami harga diri, dan kultur adat yang hidup itu. Karena kenapa kami sampaikan itu Pak Ibnu? Dari awal sudah saya katakan, jangan ada terlintas di benak orang Indonesia bahwa Sumatera Barat mau buat merdekakah, mau khusus, tidak ada. Membuat Republik Indonesia ini kita tidak bisa memungkiri sejarah. Buka Lembar Negara Badan Persiapan Kemerdekaan Republik Indonesia, itu 9 dari Panitia Persiapan Kemerdekaan, itu 4 orang, orang Minang. Tidak mungkinlah orang Minang itu minta merdeka, yang memerdekakan Republik ini orang Minang. Hanya kami hanya minta supaya diberi khusus. Alternatifnya khususnya 2 saja, pertama, hitunglah cost yang akan dibantu itu, per penduduk, itu alternatif pertama. Berapa Jawa misalnya

1 penduduk itu dapat Rp 1 juta, kalau 1000 dapat Rp 1 miliar. Kalau penduduk kami sejuta, maka dapatlah sekian." Tidak usah dipermasalahkan nagari dengan jorong itu. Atau apa yang dikatakan Pak Nudirman Munir tadi, diberikan karena Sumatera Barat itu karena khusus hanya 543 nagari, kalau didesa misalnya dapat Rp 1 miliar, makaSumatera Barat itu 10 kali lipat. Kan tidak apa-apa. Kalau 1 nagari itu Rp 10 miliar, di desa dapat Rp 1 miliar. Ini yang …….. jadi jangan diancam-ancam kami, "Kalau tidak mau nanti sedikit bantuan", tidak ada itu. Kami tidak ada urusan dengan uang-uang itu.

. . . Lebih memahami lagi, bagaimana menghidupkan adat, agama kita ke depan, begitu, di nusantara ini, begitu. Kita kembalikan etika bangsa ini sebagai bangsa yang beretika dan bermoral. Jadi itu yang tadi disampaikan oleh Pak Hermanto, tidak perlu kita dulu membicarakan masalah kalau seperti ini, seperti ini. Apakah sudah ada jaminan bahwa setiap desa itu Rp 1 miliar? Ini isu keluar sudah ada ini Pak Muqowam, sampai kami. Saya tanya langsung kepada Pak Gamawan, "tidak ada katanya". ………

Yang diminta LKAAM adalah pengakuan adat.

" . . . Hanya mengakui nagari. Jadi berlaku disitu adat Minangkabau syarak Minangkabau, kemudian mengatur ninik-mamaknya, masalah hukum adatnya, ulayatnya, sako pusakonya. Itu saja. Jadi sehingga dia mempunyai otonom di nagari masing-masing itu. Sehingga kalau dia sudah punya otonom, uang bisa dicari, Pak. Bisa dicari bersama-sama, begitu. Tidak sulit mencari uang itu. Itu kira-kira yang perlu kami sampaikan kepada Bapak. "....

Hasan Basritokoh dari Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) memberikan klarifikasi perihal kemungkinan jorong menjadi desa, yang sekarang dipertanyakan lagi.

.... Bapak-Bapak anggota Dewan yang terhormat, tolong dilihat kembali Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Janua-

ri 1977. Disini sudah mengenai jorong itu sudah menjadi desa, sebanyak 3.516. Jadi tidak perlu Bapak-Bapak kuatir, karena ini sudah mulai oleh Pemerintah Pusat, oleh eksekutif. Sekarang yang saya lihat, ini berputar-putar, sudah sebegini, dialihkan lagi. Ini sama saja dengan Undang-undang Desa ini, dulu Undang-undang No. 5 Tahun 1979 ini mengenai desa sudah dikeluarkan juga, di waktu Orde Lama. Sehingga ini tetap berjalan, waktu undang-undang itu, nagari dialihkan kepemimpinannya ke Ketua Kerapatan Adat. Jadi ini berjalan. Yang tidak berjalan setelah 2000 belakangan. Nah mengapa diurak-arik begini? Saya tidak mengertilah Pemerintahan pusat menjalankan pemikirannya. Mengapa hal ini kami sampaikan kepada Bapak-bapak yang terhormat? Nagari ini sebetulnya sudah otonomi, dari dahulu. Dari jaman per Patih Nusabatang, dengan Datuk Ketemanggungan. Dua pakar adat di Minangkabau yang meletakkan sendi-sendi adat, demokrasinya sudah ada, Bapak-Bapak sekalian. Demokrasi yang beraja ke mufakat. Ketemanggungan demokrasi yang meraja ke daulat. Dan untuk Bapak-Bapak ketahui, di Minangkabau itu sudah dulu di nagari itu demokrasi, daripada Eropa. Eropa baru setelah Revolusi Perancis. Tapi di Minangkabau, nagari ini sudah didudukkan berdemokrasi. Duduk sama rendah, tegak sama tinggi. Basilang kayu dalam tungku, disenan api makonyo kaiduik.

Anggota Fraksi Partai Demokrat, H. Darizal Basir memberikan tanggapan yang menyetujui undang undang diletakkan pada pemerintahan paling rendah di bawah nagari.

“. . . Lebih baik judul ini diarahkan kepada sistem pemerintahan yang paling ujung, sehingga secara nyata tidak akan bertabrakan dengan nilai nagari.

. . . Nah agar ini (nagari) tetap eksis, tidak ditabrak oleh nilai-nilai yang akan kita buat ini, memang perlu ada satu tata aturan yang memberikan kepastian bahwa komunitas ini bisa berkembang secara independen. Dan ini kita geser menjadi Undang-un-

dang yang mengatur sistem pembangunan di daerah, sehingga apa yang menjadi bagian tanggung jawab dari komunitas masyarakat pengelola adat ini tidak bertabrakan dengan undang-undang ini."

" . . . saya mencoba memberikan satu alternatif ya, yang pada dasarnya saya tidak berkeinginan agar nagari itu hilang. Justru saya berkeinginan nagari tetap eksis sebagai satu lembaga. Dan ini juga merupakan satu lembaga yang kita terima, bagaimana nanti berjalan beriringan. Ini yang saya katakan, satu ditawarkan, tapi orang Minang dapat dua."

Drs. H. Ibnu Munzir dari Fraksi Partai Golkar menyampaikan hal serupa dengan bahasa yang berbeda:

". . . Tetapi prinsip dasarnya saya kira, apapun namanya, yang disebut sebagai Bhinneka Tunggal Ika itu tidak boleh kita nafikan. Apa yang ada secara adat, dan itu hidup di Negara kita, itu tidak boleh kita nafikan. Kita harus akomodasi itu, tetapi mencari rumusannya secara baik."

Kata penutup Datuk Sayuti menyampaikan tentang posisi Undang Undang ini terhadap adat.

" . . . kembalikan sirih ke gagangnya, pinang ke tampuknya, dan kembalikan nagari secara utuh dalam Undang-undang Desa itu."

b. Menuju Titik Kompromi

Dalam Audiensi dengan Pansus Desa pada 4 Juli 2012, salah satu tokoh Bundo Kanduang, Prof. DR. Hj. Elidar Thalib menawarkan gagasan baru untuk ide konversi dana desa dengan jorong dan nagari.

". . . bahwa nagari memang tidak sama dengan desa. Nagari merupakan kesatuan adat yang mempunyai wilayah, ulayat tersen-

diri, punya rakyat, anak kemenakan, punya struktur pemerintahan secara adat, dan menganut sistem kekerabatan matrilineal yang menempatkan kedudukan, peranan perempuan setara dengan kedudukan dan peranan laki-laki. Jadi kesetaraan bagi orang Minang sudah selesai. Jadi dalam hal ini saya juga mengemukakan, kalau ada tuntutan undang-undang kesetaraan gender, kami dari Sumatera Barat, menolak. Atau perlu belajar juga ke Sumatera Barat mengenai bagaimana kesetaraan laki-laki dengan perempuan dalam konsep seimbang dan berimbang.

Kemudian yang berikutnya, nagari di Minangkabau itu merupakan genealogis. Terdiri dari minimal 4 suku atau juga 5 suku. Dan kalau kita lihat secara adat, setiap nagari itu ada 7 batu sampai 8 batu atau 9 batu, artinya bisa dari jorong. Jadi seperti yang dikemukakan Bapak Ketua LKAAM tadi, barangkali nanti untuk tidak merusak tatanan adat didalam nagari, dalam berupa seperti yang dikemukakan Pak Hermanto, yang kata Pak Sayuti itu semacam ancaman sehingga nanti Sumatera Barat tidak akan berkembang, barangkali pertimbangan itu, nagari itu diakui, kalau membantu sama dengan 9 desa. Itu yang tertinggi. Jadi kalau kita simak, dari nagari itu paling tinggi itu 9 jorong, banyaknya. Jadi itu salah satu solusinya. Jadi bantuan tetap per nagari, tapi hitungannya dalam 9 kali 1 desa, begitu..."

Ide formulasi tersebut ditangkap oleh Fraksi PKS, Hermanto, SE, MM, yang mengkonfirmasi lagi pada akhir rapat audiensi.

"... sangat menarik ini usulan dari Bundo Kanduang, terkait dengan persoalan, tadi saya agak remang-remang mendengarnya ya, saya ingin dipertegas saja betul apa tidak. Per nagari berbasis 9 desa? Oh 9 jorong? Nah, jadi begini, kalau kita lihat fakta di lapangan, ada satu nagari jumlah jorongnya itu kalau tidak salah 23 jorong, ada 28? Ya ini nanti tolong dipikirkan oleh ninik-mamak, kalau ini konsepnya yang mau diperjuangkan, tolong nanti di daerah itu ada satu nagari itu 28 jorong. Bagaimana? Ada, ada, tolong dicek saja nanti..."

Prof. Robert. MZ. Lawang, pakar dari Universitas Indonesia, dalam RDPU 13 Juni 2012 menyampaikan pentingnya *standing point* negara atas eksistensi desa.

> *"Masalahnya terletak pada eksistensi desa yang tidak permanen dalam NKRI, dalam perkembangan masyarakat global. Satu, Undang-undang Dasar 1945 memberi pengakuan dan penghormatan secara bersyarat. Jadi bukan absolut, bersyarat, terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Disitu ada kata-kata "sepanjang masih hidup", kalau tidak hidup ya hilang. "Sesuai dengan perkembangan masyarakat", kalau tidak berkembang ya hilang. "sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia", kalau tidak, ya hilang. Jadi eksistensinya penuh dengan syarat-syarat yang datang dari luar. Bukan datang dari masyarakat adat itu sendiri. Memang Undang-undang Dasar 1945 tidak menyebut masyarakat hukum adat ini sebagai desa. Tetapi, dimana letaknya desa, kalau tidak terkait dengan masyarakat hukum adat? Dalam konsep masyarakat hukum adat, pasti ada desa sebagai sistem pemerintahan.*
>
> *. . . Jadi pada suatu saat, dalam satu perkembangan evolusi, akan tidak ada lagi desa, dan hanya ada kota di Indonesia. Jadi seperti yang dikatakan oleh Prof. Tjondro kita tadi, Negara kita ini akan kehilangan basis dasarnya, yaitu desa.*
>
> *Kalau kita mencermati desa-desa di Indonesia yang berada ditengah-tengah kawasan hutan adat, maka Undang-undang No. 41 Tahun 1999 sebagian besar sumber daya alam sudah tidak berada dalam otoritas hukum adat itu sendiri. Bagaimana bisa hidup? Kesatuan masyarakat hukumnya diakui oleh Negara, tetapi sumber daya alam diambil Negara menjadi miliknya. Dengan cara begini, desa pasti mati."*

H. Darizal Basir dari Fraksi Partai Demokrat, dalam RDPU 13 Juni 2012 menyampaikan pertanyaan kepada pakar tentang kemungkinan membentuk lembaga pemerintahan paling depan

yang mungkin kita kenal dengan desa namun tidak menggunakan entitas komunitas adat yang ada selama ini. Ia berharap akan menghindarkan dari potensi pertentangan antara desa dan lembaga adat selama ini.

> *"Saya mencoba memahami konsep yang ada ini. Sepertinya Pemerintah ingin membuat satu sistem pemerintahan terkecil pada tingkat desa di seluruh wilayah nusantara kita ini, dimana fungsi dan peranan itu ditempatkan di atas komunitas masyarakat yang ada. Saya mengambil perbandingan katakanlah di Sumatera Barat, ada nagari, kemudian ada sistem pemerintahan. Fungsi ini ditumpangkan di atas nagari. Sehingga timbullah suatu kerancuan. Kerancuan yang muncul ya, tumpang tindihnya atas sistem pemerintahan dengan hak-hak adat yang berkembang secara tradisional dan turun-menurun. Itu lama-lama bisa jadi hilang. Yang pasti saja ya, dengan aturan seorang kepala desa, seorang wali nagari, katakan, dipilih dengan persyaratan formal, maka pejabat-pejabat informal kita, para pemimpin-pemimpin karismatik kita itu semakin tersisih, semakin tidak muncul. Nah saya mencoba menanyakan kepada Bapak dan Ibu narasumber, bagaimana kalau RUU ini kita tempatkan secara berdiri sendiri, tidak ditumpangkan dalam fungsi komunitas masyarakat yang ada? Artinya apa? RUU ini memang mengatur suatu sistem pemerintahan terdepan, tetapi dia merupakan satu lembaga yang berdiri sendiri diluar komunitas masyarakat. Jadi nanti akan ada lembaga pemerintahan paling depan yang mungkin kita kenal dengan desa tadi. Disamping itu, ada komunitas masyarakat yang mempertahankan hak tradisionalnya. Jadi kalau di Sumatera Barat ada nagari, yang mungkin nanti dipimpin oleh wali nagari, mengatur sistem adat dan budaya, sedangkan sistem pemerintahan ini tentu mengatur yang intinya masalah pembangunan dan pemerintahan. Ini dua masalah yang coba saya lemparkan, bagaimana menurut sudut pandang Bapak, para narasumber."*

Pertanyaan tersebut ditanggapi oleh DR. Hanif Nurcholis (pakar) yang mengemukakan teori rekognisi yaitu pengakuan negara atas sebuah komunitas adat yang sudah menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang bisa yaitu penyelenggaraan pemerintahan. Dia juga memberikan contoh model *commune* di Perancis, sebelum diintegrasikan di dalam Negara. Sedangkan mengenai pengaturan yang terpisah (antara formal dan komunitas adat), hal itu potensial mengalami konflik dan tidak produktif.

> *"Apakah mungkin dibuat suatu bentuk undang-undang yaitu ada satu satuan pemerintahan yang formal, kemudian juga ada satu pengakuan satu komunitas-komunitas adat. Bapak memberikan satu contoh, yaitu nagari, bagus sekali. Ini krusial, menurut saya, dari disiplin Ilmu Administrasi Negara. Karena apa? Karena itu kalau itu diakomodasi dalam satu legalitas formal, itu akan ada tabrakan kepentingan. Ini adalah pengalaman yang barangkali mungkin secara detail barangkali ada suatu penelitian, tetapi dari bacaan saya yang tidak begitu mendetail adalah konflik antara desa adat dan desa dinas di Bali. Yang sampai sekarang itu tidak pernah selesai, dari sisi kepentingan-kepentingan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara. Oleh karena itu tadi dalam makalah saya, saya mengusulkan adanya satu kompromi, yang tadi saya menunjuk satu contoh yang sudah ada, yaitu commune, commune di Perancis, atau dalam skala besar adalah state di Amerika. Koloni, dulunya itu adalah koloni, Pak. Yang sekarang menjadi state-state, United States itu dulunya koloni. Pada model commune atau koloni di Amerika atau commune di Perancis. Itu adalah modelnya adalah dengan satu teori yang disebut dengan teori Recognisi. Recognisi itu adalah pengakuan Negara atas sebuah komunitas adat yang sudah menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang bisa dianggap, yaitu penyelenggaraan Pemerintahan. tadi saya ambilkan contoh, di dalam commune di Perancis, sebelum itu diintegrasikan di dalam Negara, itu seperti nagari, Pak. Mengurus kesehatan dibawah gereja, waktu itu, kalau di Su-*

matera dibawah Tiga tungku sajarangan, jadi alim ulama, kepala adat dan para andiko, ya panghulu andiko dan lain-lain itu. Itu secara empirik komunitas itu menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan yang kongkrit.

Commune waktu itu menyelenggarakan kesehatan. Tapi bukan pemerintah, mereka sendiri. Ya kemudian mengatur pertanian. Mereka sendiri Pak. Kemudian juga mengatur keamanan lingkungan, mereka sendiri, bukan Negara yang mengurus. Kemudian juga mengurus pendidikan gereja, waktu itu ya, mereka sendiri. Nah kemudian Negara datang, dengan teori yang disebut dengan teori recognisi, namanya. Dalam prakteknya, oke, commune A katakan begitu, silakan itu terus, dan Negara mengakui itu adalah urusan kamu. Nah itulah apa yang namanya teori recognisi.

Nah kemudian, bersamaan dengan perjalanan dan pertumbuhan masyarakat, karena makin dinamis dan maju, maka ada kebutuhan-kebutuhan lain di luar yang mereka sudah selenggarakan itu, maka ada teori baru yang disebut dengan namanya teori desentralisasi. Jadi ketika yang mereka selenggarakan itu mungkin hanya 3 urusan, yaitu kesehatan, pendidikan, mungkin waktu itu hanya pendidikan untuk anak-anak kecil, Sekolah minggu pagi, gereja itu ya, kemudian pertanian, ternyata ada kebutuhan juga untuk mengurus masalah pertanian, maka Negara masuk dengan teori yang namanya adalah desentralisasi, yaitu penyerahan urusan yang semula miliknya Pemerintah pusat, diberikan kepada commune tersebut dan itu disertai dengan dananya. Nah itulah, itu yang didalam disiplin ilmu saya, itu yang paling mungkin, sehingga tidak ada benturan antara komunitas yang sudah berdiri dengan kepentingan Negara. "

"Nah, ada teori baru kemudian, namanya adalah asas tugas pembantuan. Tugas pembantuan itu adalah satu tugas dari sebuah kewenangan Pemerintahan atasan yang ditugaskan untuk pelaksanaan teknis. Jadi regulasinya itu ada di kabupaten, kota,

provinsi, pusat. Tapi kemudian secara teknis, itu hanya disuruh melaksanakan, itu namanya tugas pembantuan. Tapi kalau desentralisasi itu memang urusannya itu diserahkan kepada commune tersebut. Tapi kalau pengaturannya menjadi terpisah, itu agak dalam disiplin ilmu kami, itu akan mengalami konflik dan tidak produktif. Karena di dalam ilmu administrasi Negara, yang namanya tugas untuk pemberdayaan masyarakat itu harus dilakukan oleh satuan-satuan Pemerintahan yang profesional. Bahwa satuan-satuan profesional itu diambil dari satu komunitas-komunitas yang sudah berjalan, itu oke. Tetapi harus ada satu tugas dan tanggung jawab dari satuan-satuan yang professional. Itu baru yang namanya tugas-tugas pemberdayaan masyarakat itu baru bisa berjalan."

" . . . Model pertama adalah desa sebagai komunite yang dikontrol oleh Negara, itu sekarang, dan RUU seperti itu. Pilihan kedua, ubah saja semua desa menjadi UPT kecamatan, dan saya tidak setuju. Dan yang ketiga itu setuju, dan saya setuju kalau modelnya itu adalah model recognisi terhadap komunitas, tetapi masuk dalam sistem Negara. Setuju, 100% setuju. Karena itulah yang sebenarnya menjadi tulang punggung, memberikan satu yang bisa menjadi agen."

c. Pengaturan Lembaga Adat

Menjelang penetapan UU Desa ini, pada Raker 11 Desember 2013, Mendagri Gamawan Fauzi menyampaikan tingkat regulasi pengaturan kelembagaan adat di pemerintah daerah.

"... Ada yang meminta supaya jangan rusak satu kesatuan masyarakat hukum adat di daerah, seperti Bali. Kan tidak enak kalau Badung berbeda dengan yang lain, apa ini tidak dengan Perda Provinsi maksud saya, kalau disini kan kabupaten/kota"

"... Susunan kelembagaan, pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat, ditetapkan dalam

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ini diminta menjadi provinsi. Begitu?"

Ketua Rapat, Pak Muqowam dalam forum yang sama menimpali:

"Pengertiannya tidak seperti itu, bahwa ini adalah eksklusif mengenai desa adat ini diatur dengan peraturan daerah provinsi, itu saja, eksepsinya disitu, eksklusifnya disitu Pak."

Wakil Ketua Rapat, Budiman Sudjatmiko dari Fraksi PDIP) mencoba menyodorkan fakta bahwa tidak semua kelembagaan adat memiliki skala adat tingkat provinsi dan bisa ditetapkan di provinsi. Mungkin untuk Bali, untuk Sumatera Barat, Perda Provinsi sudah cukup menjelaskan di tingkat provinsi, namun untuk beberapa provinsi yang lain, skalanya berada pada tingkat kabupaten misalnya di NTT. Antara satu kabupaten dengan kabupaten yang lain bisa mempunyai sistem yang berbeda, padahal satu provinsi yang sama. Sehingga usulannya lebih setuju pengaturan di tingkat kabupaten/kota.

Menanggapi hal itu Mendagri, Gamawan Fauzi menawarkan penjelasan"“Kalaupun dibuat Perda Provinsi, itu juga bisa mengatur di dalam perbedaan-perbedaan antar kabupaten itu tetapi induknya dibuat provinsi dulu. Kalaupun ada perbedaan di dalam provinsi silakan dalam Perda Provinsi itu diatur perbedaan itu tapi harus ada, ini sekaligus untuk menampung supaya di dalam satu provinsi yang kebetulan itu solid, itu perlu sekali payung itu".

Akhirnya Ketua Rapat, A. Muqowam menyimpulkan:

"Baik, jadi lebih baik diatur daripada kemudian ada kekosongan pada tingkat regional provinsi. Jadi Pasal 108 itu adalah mahfum

mukhalaf, pemahamannya adalah nanti dalam peraturan daerah juga boleh ada kepelbagai heterogitas sesuai adat masing-masing tetapi bahwa bagi daerah provinsi yang memang itu uniform dan homogen, itu dijadikan sebagai landasan hukum. Itu ya? Bapak sekalian, Pak Menteri? Teman-teman sekalian setuju ya? (RAPAT: SETUJU)"

d. Pengadilan Desa Tidak Disetujui

Sedangkan mengenai usulan DPD yang tidak terakomodasi seperti pengadilan desa, DPD dalam Pandangan Mini-nya mengusulkan untuk menjadi bahan kajian.

" . . . Terkait dengan proses tersebut, kami juga memang harus menyesalkan langkah tersebut, karena sesuai dengan Keputusan tanggal 23 Oktober 2013, usulan sesuai DIM DPD tentang perlunya pengaturan yang memberikan kewenangan kepada lembaga kemasyarakatan yang disebut Polmas atau nama lain, diakomodir untuk menyelesaikan pertikaian antarwarga. Kewenangan komunitas tersebut, dimulai dari berbagai kewenangan pembinaan ketertiban dan ketentraman atau tindakan preventif oleh desa, atau kewenangan penyelesaian sengketa masyarakat, oleh kepala desa yang merupakan perangkat birokrasi. Pengaturan tersebut dimaksudkan agar permasalahan pelanggaran hukum serba ringan, terutama yang melibatkan warga, dapat diselesaikan pada level komunitas, dan dan bukan pada birokrasi, apakah Polri atau pemerintahan desa."

8.3.4 Tanggapan

a. Satuan-satuan Budaya yang Ada Harus Segera Memilih.

Muncul kekhawatiran adanya komunitas adat berpotensi menimbulkan pertentangan dengan desa. Pada praktik selama ini, diberikan dua alternatif ruang yaitu memilih menjadi desa adat,

atau tetap menjadi kelembagaan adat. Untuk berubah menjadi desa adat hanya memiliki waktu yang pendek. Sedangkan untuk menjadi kelembagaan adat menunggu ketentuan yang dimandatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Siapa Penentu Arah Tranformasi Budaya Di Desa?

Hak satuan masyarakat adat untuk mempertahankan nilai-nilai budaya berada pada kelembagaan adat dan kelembagaan kemasyarakatan lainnya. Jika sebelumnya pelestarian nilai budaya berada pada pemimpin satuan budaya, maka penetapan pemerintahan desa berpotensi bersinggungan dengan arah tranformasi budaya setempat. Karena itu, perlu ada satu tata aturan yang memberikan kepastian bahwa komunitas ini bisa berkembang secara independen.

c. Situasi Terakhir

Berdasarkan pasal 153 UU Desa bahwa Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Namun saat ini Menteri terkait belum menerbitkan peraturan tersebut.

8.4 Ketentuan Khusus Desa Adat

8.4.1 Pengantar

Dalam UU Desa ini, pengaturan mengenai Desa Adat terdapat di Bab XIII, yang terentang dari Pasal 96 hingga Pasal 111.

Secara keseluruhan, Bab Desa Adat ini memiliki 16 pasal dan 26 ayat, yang dibagi ke dalam empat topik. Keempat topik tersebut adalah:

Bagian Kesatu	:	Penataan Desa Adat.
Bagian Kedua	:	Kewenangan Desa Adat.
Bagian Ketiga	:	Pemerintahan Desa Adat.
Bagian Keempat	:	Peraturan Desa Adat.

Untuk memudahkan dalam pemeriksaan dan penelaahan, struktur anotasi atas UU Desa mengikuti pembagian pengaturan dalam UU Desa tersebut, dengan sedikit penyesuaian, dengan maksud agar klasifikasi pembahasan lebih mudah dipahami pembaca. Struktur anotasi yang dimaksud adalah: (1) Penataan Desa Adat; (2) Kewenangan Desa Adat; (3) Pemerintahan Desa Adat dan; (4) Peraturan Desa Adat.

8.4.2 Penataan Desa Adat

8.4.2.1 Pengantar

Pada bagian ini akan menjelaskan secara khusus mengenai tata cara penataan desa adat. Sedangkan materi mengenai Jenis Desa tidak menjadi bagian dari Bab XIII melainkan dalam Bab II yang diatur melalui Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2).

Bahasan ini akan menguraikan tentang penetapan, pembentukan, penggabungan desa adat dan perubahan status desa dari desa (administratif) dapat diubah menjadi desa adat, kelurahan dapat diubah menjadi desa adat, desa adat dapat diubah menjadi Desa (administratif), dan desa adat dapat diubah menjadi kelurahan. Materi yang dibahas pada bagian ini, mulai dari pasal 96 sampai dengan 192.

8.4.2.2 Pasal

Pasal 96
Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.
Penjelasan
Penetapan kesatuan masyarakat hukum adat dan Desa Adat yang sudah ada saat ini menjadi Desa Adat hanya dilakukan untuk 1 (satu) kali.
Pasal 97
(1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat: a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya: a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; b. pranata pemerintahan adat; c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau d. perangkat norma hukum adat (3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:

a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

(4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik lndonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik lndonesia; dan
b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan

Ketentuan ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu:
a. Putusan Nomor 010/PUU-l/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;
b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
c. Putusan Nomor 6/PUU-Vl/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan KabupatenBanggai Kepulauan; dan
d. Putusan Nomor 35/PUU–X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pasal 98
(1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa, dan sarana prasarana pendukung.
Penjelasan
Ayat (1) *Yang dimaksud dengan "penetapan Desa Adat" adalah penetapan untuk pertama kalinya.* ***Ayat (2)*** *Cukup jelas.*
Pasal 99
(1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat. (2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
Penjelasan
Cukup jelas.
Pasal 100
(1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
Penjelasan
Ayat (1) *Perubahan status Desa Adat menjadi kelurahan harus melalui Desa, sebaliknya perubahan status kelurahan menjadi Desa Adat harus melalui Desa.* ***Ayat (2)*** *Cukup jelas.*
Pasal 101
(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat. (2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah. (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.
Penjelasan
Cukup jelas.
Pasal 102.
Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.
Penjelasan
Cukup jelas.

8.4.2.3 Pembahasan di DPR

Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum RUU Desa yang dilaksanakan pada tanggal 31 Mei 2012, Akhmad Muqqowam sebagai Ketua Pansus RUU Desa, pada pembukaan rapat menyampaikan tentang penataan desa, seperti berikut:

> *“. . . kemudian yang kedua adalah mengenai penataan desa. Ada substansi Bapak-Ibu sekalian, baik yang berkaitan dengan kedudukan desa, penataan desa. Dimana penataan desa ini banyak hal terkait dengan masalah otonomisasi desa. Saya kira kita menemukan Pak ada otonomi asli yang dimiliki oleh desa yang bukan otonomi pemberian.”*

Pernyataan Akhmad Muqowwam tersebut menyuratkan pemahaman Pansus terhadap klasifikasi jenis Desa itu memiliki dua basis otonomi, yakni otonomi pemberian dan otonomi asli. Otonomi asli, yang disebut oleh Muqowwam sebagai *genuine autonomy*itu, mencakup satu bidang yang luas. ”Baik dibidang ketentraman, ketertiban. Kemudian otonomi dan pertanian, peternakan, perikanan, otonomi dibidang keagamaan. Otonomi di bidang kesejahteraan masyarakat, otonomi di bidang perkreditan dan lumbung desa. Kemudian otonomi pasar Desa, kemudian otonomi hak atas tanah,” tambah Muqowwam.

Dengan demikian, agaknya, Pansus bersepakat untuk menerima dua macam jenis Desa tersebut, dengan nama: Desa dan Desa Adat. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 UU Desa, yangmenyebutkan bahwa Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Ketentuan ini sudah dijelaskan dalam Naskah Akademik RUU Desa yang menyatakan bahwa, “Sesuai dengan pemikiran dan konteks empirik yang berkembang di Indonesia, setidaknya ada tiga tipe bentuk desa, yaitu: a) Tipe Desa Adat (*self governing*

community) sebagai bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia, b) Tipe Desa Administratif (*local state goverment*), dan c) Tipe desa Otonom atau dulu disebut sebagai Desa Praja atau dapat juga disebut sebagai (*local self goverment*)."

Penataan Desa merupakan topik sensitif. Dalam pembahasan kedudukan Desa Adat dan Desa menjadi obyek yang setara. Karena ketentuan pengaturan penataan terhadap Desa akanberlakupula bagi Desa Adat. Termasuk juga bagi Kelurahan –sebuah satuan pemerintahan terkecil yang terdapat di wilayah administratif berskala urban.

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, dalam Raker I RUU Desa, 4 April 2012 mengatakan bahwa:

> *"Penataan desa, bertujuan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan dan meningkatkan daya saing desa. Berkaitan dengan penataan desa, maka perubahan mendasar yang diatur dalam regulasi ini adalah persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. Hal ini adalah untuk mengantisipasi maraknya pemekaran desa yang semakin hari semakin tidak terkontrol. Perubahan lainnya yang diatur adalah membuka ruang bagi penyesuaian kelurahan, yaitu perubahan status kelurahan menjadi desa."*

Ketua Pansus Desa, Akhmad Muqowwam, dalam Audiensi dengan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabu (LKAAM), menyebutkan ada 2 substansi penting yang dibahas dalam Penataan Desa ini, yaitu: *pertama*, adalah perubahan mendasar yang diatur terkait dengan persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang diperketat. *Kedua*, adalah membuka ruang bagi penyesuaian kelurahan yaitu perubahan status kelurahan menjadi desa.

Menguatkan pernyataan Muqqowam, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Paser, Azhar Bahruddin, dalam RDPU III RUU Desa dan Pemda mengatakan bahwa:

> *"Yang selanjutnya juga untuk mengantisipasi maraknya pemekaran desa, perlu juga mungkin ada beberapa langkah-langkah yang perlu kita perhatikan dalam rangka mengantisipasi maraknya pemekaran desa.... Yang pertama, adanya persyaratan dan mekanisme pembentukan desa yang lebih diperketat lagi. Saya rasa itu mungkin perlu juga menjadi perhatian kita".*

Ahmad Firman, Kepala Pusat Studi Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah, Universitas Haluoleo, dalam RDPU IV RUU Desa dan Pemda mengatakan:

> *"menurut hemat saya yang perlu di atur dalam undang-undang ini adalah penataan tentang desa, bukan ditekankan kepada pemekaran, tetapi menata desa sesuai dengan undang-undang yang akan dirancang, yaitu dengan jumlah penduduk yang sudah ditetapkan berbeda antara Jawa, Sumatera dan luar Jawa. Itu sudah." Ini melahirkan ketentuan Pasal 97 UU Desa yang mengatur mengenai persyaratan penetapan Desa Adat."*

Dalam Pembahasan RUU Desa, DPR RI banyak mendapatkan masukan, kritikan dan saran dari instansi yang diundang untuk mendengarkan jajak pendapat. Kritikan tersebut datang dari, Idham Arsyad dari perwakilan Konsorsium Pembaharuan Agraria dalam RDPU VI RUU Desa yang mengatakan bahwa, "Ada kesenjangan yang begitu lebar antara argumentasi yang dibangun didalam naskah akademik dengan apa yang dituangkan didalam norma menjadi pasal-pasal … terus pasal mengenai tentang penataan desa itu tidak mencerminkan substansinya dari pengakuan terhadap Desa Adat, desa otonom atau seperti yang dikemukakan dalam naskah akademik. Ini memperkuat tanggapan umum saya tadi".

Hal senada juga disampaikan oleh, H. Anwar Maksum perwakilan dari Forwana Sumbar dalam RDPU IX RUU Desa pada 10 Oktober 2012 yang menyampaikan masukannya mengenai penataan desa bahwa, "Yang semua drafnya kami sampaikan kepada sekretariat, yang kedua mengenai penataan desa secara umum hal ini sudah memuat penataan desa dengan baik namun demikian ketentuan Pasal 5 ayat (4) perlu dipertimbangkan kembali sebaiknya ketentuan desa ini tidak hanya memperhatikan jumlah penduduk akan tetapi tetap juga mempertimbangkan asal usul desa atau sebutan lainnya kalau hanya mempertimbangkan jumlah penduduk, maka akan terjadi banyak penggabungan kembali desa, secara psikologis penggabungan desa akan menimbulkan keresahan ditengah-tengah masyarakat, selain itu dengan jumlah yang sebaran penduduknya yang hampir sama antara Sumatera dan Kalimantan dan Sulawesi maka Forwana Sumatera Barat merekomendasikan batas minimal penduduk untuk Sumatera berjumlah 2.500 jiwa".

Penataan Desa Adat sebenarnya tidak diatur dalam RUU Desa yang di inisiasi oleh Pemerintah akan tetapi ketentuan mengenai penataan Desa Adat ini diatur dalam RUU Desa Timus yang telah selesai dibahas sampai dengan Rapat Timus 3 Oktober 2013. Penataan Desa Adat diatur dalam Pasal 14 (Keputusan Timus, Kamis 5 September 2013); Pasal 15 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013); Pasal 16 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013); Pasal 17 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013); dan Pasal 18 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013). Sedangkan hasil akhir dari UU Desa yang telah disahkan ketentuan mengenai Penataan Desa Adat diatur dalam Pasal 96, Pasal 97, Pasal 98, Pasal, 99, Pasal 100, Pasal 101, dan Pasal 102.

8.4.2.4 Tanggapan

Dalam konstitusi kita, keberadaan Desa Adat sudah diakui. Hal ini sangat jelas terpatri dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Undang-Undang Desa hanya mengakomodir dua prinsip karena yang diatur adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII UU Desa. Sedangkan pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III UU Desa. Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu[15]:

a. Dua (2) tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Putusan Nomor 10/PUU-l/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hi-

[15] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggung Jawab dan Hak Asasi Warga Desa)*, hal. 3.

lir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;

b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;

c. Putusan Nomor 6/PUU-Vl/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan

d. Putusan Nomor 35/PUU–X/201.

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan *(local self government)* maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat. Penetapan Desa Adat tidak serta merta bisa dilakukan dengan begitu saja. Penetapan Desa Adat ini harus dilakukan dengan selektif. Artinya harus ada suatu syarat-syarat tertentu yang harus dicapai untuk menetapkan suatu desa adat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dari rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kita dapat mengetahui bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam pelbagai undang-undang lain yang terkait. Wilayah hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintah desa atau apalagi dengan pemerintah kelurahan yang terdapat dikota-kota. Wilayah hukum masyarakat hukum

adat itu terdapat didaerah kota ataupun diperdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia.[16]

Menurut Agus Purbathin Hadi, dengan menyitir pendapat Dharmayuda, mengatakan bahwa desa adat mempunyai unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakan dengan kelompok sosial lain.[17] Namun ini sangat disayangkan dalam RUU Desa versi Pemerintah tidak mengatur mengenai penatapan desa adat. Karena berbahaya sekali ketentuan tentang penetapan desa adattidak mengatur syarat prasyaratnya, maka ini akan menimbulkan potensi banyaknya desa adat baru yang akan bermunculan. Tapi hal ini bisa diatasi dengan adanya pembahsan RUU Desa di DPR RI yang memasukan beberapa pasal untuk mengatur mengenai penataan desa adat ini.

Dalam perkembangan desa dalam hubungannya dengan desa adat ini, seperti diuraikan dalam Penjelasan Umum UU Desa, dapat dikemukakan adanya beberapa variasi. Ada desa adat yang berubah menjadi lebih dari 1 (satu) desa adat. Ada 1 (satu) desa adat yang berubah menjadi desa. Ada pula lebih dari 1 (satu) desa adatmenjadi 1 desa; atau 1 (satu) desa adat yang sekaligus juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/Kelurahan. Oleh karena itu, UU Desa memungkinkan terjadinya perubahan status dari desa atau kelurahan menjadi desa adat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta

---

[16] *Ibid*, hal. 2

[17] Agus Pubathin Hadi, Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).

atas prakarsa masyarakat sendiri. Demikian pula, status desa adat dapat berubah menjadi desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.[18]

8.4.3 Kewenangan Desa Adat

8.4.3.1 Pengantar

Kewenangan desa adat ini diberikan dalam rangka menunjang kemandirian desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kewenangan desa adat dalam UU Desa ini meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten. Karena kebutuhan yang terus berkembang didalam masyarakat adat, maka diberikanlah kewenangan desa adat yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga desa adatnya dan masyarakatnya.

8.4.3.2 Pasal

Pasal 103
Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi: a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;

[18] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*,hal.2.

e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Penjelasan

Huruf a
Yang dimaksud dengan "susunan asli" adalah sistem organisasi kehidupan Desa Adat yang dikenal di wilayah masing-masing.

Huruf b
Yang dimaksud dengan "ulayat atau wilayah adat" adalah wilayah kehidupan suatu kesatuan masyarakat hukum adat.

Huruf c
Cukup jelas

Huruf d
Cukup jelas

Huruf e
Cukup jelas

Huruf f
Cukup jelas

Huruf g
Cukup jelas

Pasal 104

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

Penjelasan

Yang dimaksud dengan "keberagaman" adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

Pasal 105.
Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat.
Penjelasan.
Cukup jelas
Pasal 106
(1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat. (2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan biaya.
Penjelasan.
Cukup jelas

8.4.3.3 Pembahasan di DPR

Dalam Raker I RUU Desa4 April 2012, Mendagri Gamawan Fauzi memaparkan bahwa

> *"dalam rangka menunjang kemandirian desa maka desa perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Dalam undang-undang ini kewenangan desa adalah meliputi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan lokal berskala desa yang diakui kabupaten/kota. Kewenangan desa tersebut muncul dan terjadi karena kebutuhan yang berkembang di dalam masyarakat sehingga terhadap kewenangan ini Desa berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desanya dan kepentingan*

masyarakatnya. Selain itu, kewenangan desa lainnya adalah kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada desa sebagai lembaga dan kepada Kepala Desa sebagai Penyelenggara Pemerintah Desa dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Pada pelaksanaan kedua kewenangan tersebut, desa hanya memiliki kewenangan mengurus atau melaksanakan, sehingga pembiayaan yang timbul dalam pelaksanaan kewenangan tersebut harus menjadi beban bagi pihak yang melimpahkan kewenangan."

Dalam Raker I RUU Desa 4 April 2012, semua fraksi DPR setuju RUU Desa untuk dibahas lebih lanjut dalam rapat-rapat selanjutnya. Dalam kesempatan yang sama Fraksi PAN yang diwakili oleh Rusli Ridwan menyampaikan pandangannya bahwa:

"F-PAN berpandangan bahwa undang-undang tentang desa harus memberikan legitimasi atau kewenangan bagi desa untuk mengatur sendiri organisasinya ataupun program-programnya, oleh karena itu bentuk pemerintahan desa tidak harus seragam, melainkan menyesuaikan dengan adat istiadat, kebiasaan dan norma-norma yang hidup diwilayah yang bersangkutan."

Dalam kesempatan yang sama, F-PPP juga menyatakan pandangannya mengenai kewenangan desa atau kewenangan Desa Adat bahwa:

" Berkenaan dengan kedudukan Desa, Rancangan Undang-Undang ini berupaya memberikan kejelasan dalam sistem Pemerintahan nasional, yaitu tetap memberikan pengakuan terhadap otonomi asli yang berasal dari hal asal-usul dan adanya otonomi yang didesentralisasikan, dalam pengertian diberikannya kewenangan oleh Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota kepada desa. Pelimpahan kewenangan yang lebih luas ini diberikan kepada desa, juga disertai pembiayaan dan pertanggungjawab-

an atas pelaksanaannya. Selain itu, desa memiliki kewenangan lokal berskala desa yang diakui oleh kabupaten/kota, juga kewenangan lainnya yang ditetapkan dalam peraturan perundangan".

RUU versi pemerintah (lihat Pasal 15 dan Pasal 16) memberikan pengaturan mengenai kewenangan desa. Mengenai hak asal-usul dijelaskan sebagai berikut: "Yang dimaksud "kewenangan yang berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, nilai-nilai sosial budaya masyarakat" adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (seperti Subak, Jogoboyo, Jogotirto, Sasi, Mapalus, Kaolotan, Kajaroan), memfasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat dan tindak pidana ringan, pengelolaan kekayaan desa (tanah kas desa/titi sara, tambatan perahu, dan lain-lain). Hak asal-usul itu pasti akan memperoleh reaksi keras dari masyarakat adat karena tidak menyantumkan hak ulayat desa/adat yang merupakan hak asal-usul paling vital, sedangkan seperti subak, jogoboyo dan sebagainya sebenarnya hanya merupakan institusi dan pranata lokal." DPD berpendapat bahwa hak asal-usul desa mencakup (*lihat Pasal 22 RUU Desa yang diajukan DPD RI*):

a. Menguasai dan/atau memiliki ulayat desa atau ulayat adat;
b. Menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan susunan asli;
c. Menyelenggarakan institusi (organisasi, nilai, pranata) lokal;
d. Menyelesaikan sengketa warga secara adat;
e. Melestarikan adat istiadat setempat.

Undang-Undang Desa sebaiknya mengakui dan memberi ruang bagi kewenangan yang telah diprakarsai secara mandiri oleh desa, namun kewenangan yang berdimensi "mengambil" atau "memperoleh" itu perlu diperhatikan sebab selalu ada kewenangan berskala lokal yang selalu menjadi ajang tarik-menarik antara desa dan kabupaten/kota. Ada kenyataan dan pendapat yang menegaskan bahwa kalau kewenangan "air mata" diberikan kepada desa. Dalam arti memberikan pendapatan sedikit. Sementara kewenangan "mata air" (yang menghasilkan banyak pendapatan) diambil oleh kabupaten. Di banyak daerah, galian tambang C (pasir, batu, kerikil, dan lain-lain) yang berada dalam wilayah desa, sering menjadi tarik menarik antara kabupaten dan desa.

Mengenai kewenangan desa adat, Zubar Kristian, Ketua Pusat Studi Kawasan Indonesia Timur di Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga dalam RDPU IV RUU Desa dan Pemda mengatakan bahwa

> *" Terus point kedua mengenai kewenangan asli desa. Di sini adalah mengenai batas penentuan wilayah desa ditentukan oleh siapa? Kalau mengacu kepada self local govermance dan self local community apakah ini bicara mengenai wilayah administrasi atau wilayah cultural? Makanya tadi yang pertama diskusi antara self local govermance dan self local community menjadi penting ketika kita bicara kewenangan asli desa.Kalau kita mengacu kepada desa sebagai administrasi Negara ya itu mungkin administrasi Negara, tetapi ketika itu bicara self community itu-itu sangat tergantung dari adat itu memaknai wilayah-wilayahnya.Terus yang ketiga mengenai pelimpahan kewenangan. Pertanyaan mendasar yang muncul dalam hal ini adalah seberapa besar pelimpahan kewenangan dari pemerintah dalam pengaturan kewenangan desa. Ini tadi yang relevan dengan disampaikan kepada pemerintah daerah, di era pemerintahan*

daerah ketika dari pusat turun ke daerah, daerah itu ada provinsi, ada pemerintah kabupaten apakah itu sampai di sana? Ataukah kemudian otonomi itu sampai ketingkat desa, desa sebagai self local govermance atau desa sebagai self local community. Ini akan berbeda elaborasinya."

Pada pembahasan di DPR, ketentuan mengenai kewenangan desa adat tidak diatur dalam RUU Desa yang diinisiasi oleh Pemerintah, melainkan lahir atau diatur dalam RUU Desa versi Timus, yaitu tepatnya diatur dalam Pasal 20 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013) dengan catatan: " Pasal 20 ayat (1) huruf b: diberi penjelasan mengenai kewenangan lokal berskala Desa beserta contohnya; Pasal 20 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf d: termasuk ketenteraman dan ketertiban berbasiskan masyarakat"; Pasal 21 (Keputusan Timus, Kamis 12 September 2013), dengan catatan Pasal 21 huruf a: diatur dalam Penjelasan mengenai "susunan asli";Pasal 21 huruf c: agar diberi Penjelasan mengenai "keadilan gender";Pasal 21 agar dikonsultasikan dengan BPN (Badan Pertanahan Nasional); Pasal 21 agar disesuaikan dengan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat; dan Pasal 22 (Keputusan Timus, Kamis 16 September 2013).

8.4.3.4 Tanggapan

Desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun menurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat ber-

fungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa, karena desa adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada ditengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.[19]

Berdasarkan keterangan dari penjelasan UU Desa diatas, dapat kita pahami bahwa kewenangan Desa Adat adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa adat sesuai dengan hak asal usul. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul dijelaskan dalam Pasal 103 UU Desa yang berbunyi: Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

[19] Penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

8.4.4 Pemerintahan Desa Adat

8.4.4.1 Pengantar

Substansi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa adat dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan desa adat, tugas wewenang hak dan kewajiban pemerintahan desa adat dan masa jabatan kepala desa adat.

8.4.4.2 Pasal

Batang Tubuh.
Pasal 107
Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
Pasal 108
Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat.

Pasal 109
Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi.
Penjelasan.
Pasal 107. *Cukup jelas* ***Pasal 108.*** *Cukup jelas* ***Pasal 109.*** *Cukup jelas*

8.4.4.3 Pembahasan di DPR

Pembahasan mengenai pemerintahan desa adat dimulai dengan penyampaian Gamawan Fauzi selaku Mendagri mengenai penjelasan RUU Desa dalam Raker I RUU Desa. Gamawan mengatakan bahwa, “Substansi mengenai penyelenggara pemerintah desa dalam regulasi ini meliputi pengaturan mengenai struktur organisasi dan tata kerja pemerintah desa, tugas wewenang hak dan kewajiban kepala desa, larangan bagi kepala desa, pemberhentian dan pemilihan kepala desa, tindakan penyidikan terhadap kepala desa dan BPD. Khusus mengenai masa jabatan kepala desa dan masa keanggotaan BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih atau diangkat kembali untuk 1 kali periode. Perubahan yang terkait dengan BPD adalah lebih mendudukkan pada fungsi BPD sebagai lembaga permusyawaratan dan permufakatan dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut

sebagai tindak lanjut hasil Musyawarah Desa yang merupakan forum tertinggi musyawarah yang berfungsi untuk membahas, mendiskusikan dan mengkoordinasikan program-program strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa dan BPD. Program-program strategis dimaksud termasuk proses penyusunan perencanaan pembangunan desa dan perencanaan pembangunan kawasan perdesaan".

Dalam kesempatan yang sama, DPD juga menyampaikan pandangannya mengenai pemerintahan desa bahwa "DPD RI berpendapat bahwa pengaturan tentang pemerintah desa harus bisa mengakomodasi:

1. Penghormatan dan pengakuan atas keragaman (kebhinekaan) bentuk dan susunan pemerintahan desa-desa di Indonesia karena sejarah menunjukkan bahwa format pengaturan yang sentralistik dan seragam justru berakibat pada marginalisasi desa dan hilangnya nilai-nilai kearifan lokal dalam tata pemerintahan desa.
2. Walaupun keragaman susunan pemerintahan desa dihormati dan diakui, namun dalam undang-undang perlu diatur asas-asas tata kelola pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan desa yang demokratis bisa diwujudkan dengan melembagakan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Esensi dari tata pemerintahan yang demokratis adalah mendekatkan pemerintahan pada warganya.
3. RUU Desa bukan semata-mata mengatur pemerintah desa melainkan sistem pemerintahan desa. Undang-Undang Desa perlu memperjelas sistem Pemerintahan desa, yang meliputi susunan atau struktur pemerintahan desa, tugas pokok dan fungsi dari kelembagaan pemerintahan desa serta pola relasinya.

4. Pemerintahan desa yang demokratis hanya terbangun apabila ada saluran dari warga untuk ikut terlibat dalam proses politik-pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Keterlibatan warga dalam proses politik pemerintahan desa bukan hanya dalam konteks artikulasi dan agregasi aspirasi warga, melainkan bagian dari keikutsertaan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan desa melalui keterlibatan itu juga sebagai upaya membangun *"check and balances"* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian salah satu indikator dari pemerintahan yang demokratis adalah keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan politik warga seperti BPD.

Selain BPD, DPD RI juga mengusulkan desa membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa, atau nama lain, sebagai wadah tertinggi untuk pengambilan keputusan desa yang bersifat strategis. Keputusan desa yang bersifat strategis mencakup: rencana pembangunan jangka menengah desa; investasi yang masuk desa; pengembangan kawasan perdesaan; pembentukan, penggabungan, pemekaran atau perubahan status desa. Selain itu, DPD mengusulkan musyawarah desa dalam hal ini bukan pemegang kedaulatan rakyat desa, bukan juga sebagai institusi yang permanen, tetapi sebagai forum pengambilan keputusan strategis yang mengikat bagi pemerintah dan warga desa. Penyelenggaraan musyawarah desa untuk pengambilan keputusan strategis dimaksudkan untuk menghindari bias elit yang dilakukan oleh kepala desa, sekaligus pelibatan warga masyarakat guna memberikan perlindungan terhadap aset-aset strategis desa. Jika desa akan mengambil keputusan strategis, maka BPD

berwenang membentuk dan menyelenggarakan musyawarah desa.

Sudir dari Parade Nusantara mengatakan dalam RDPU I RUU Desa bahwa:

"Yang memutuskan Undang-undang Desa, DPR RI- nya. Jadi anggota DPR RI periode masa lalu, mengganggap rakyat desa, pemegang terbesar saham mayoritas bangsa ini, hanya penumpang gelap saja. Tidak patutkah komunitas rakyat desa yang 78% dari keseluruhan penduduk negeri ini mendapatkan Undang-undang Desa sendiri, yang tentu didalamnya adalah mengatur tentang Pemerintahan Desa. Itu saja yang bisa kami sesuaikan rohnya, agar menjadi semangat kepada seluruh Bapak-Bapak anggota RUU Desa ini, yaitu satu, untuk memutuskan Undang-undang Desa ditahun ini, untuk memutuskan Undang-undang Desa ditahun ini. Yang kedua, memberi nyawa yang sehat, yaitu antara kewajiban, hak dan kewenangan. Bapak bisa mengacu konsideran dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) a dan b, silakan nanti Bapak pelajari, tentu Bapak sudah lebih ahli dan memahami itu semua".

Pada RDPU III RUU Desa, perwakilan dari ADEKSI menyampaikan masukannya mengenai pemerintahan desa adat bahwa

"Undang-undang No. 32 harus mempertegas otonomi asli sebagai prinsip Pemerintah Desa.Otonomi asli berarti identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat, kalau Desa Adat, berarti desa bukan unit administrasi atau satuan daripada Pemerintahan. Ini juga sensitive, ada di beberapa daerah dengan karakteristik khusus karena masyarakat adatnya masih sangat kuat. Ini seringkali juga terjadi persoalan. Ini supaya, mohon maaf sekali karena ini sifatnya masukan umum, kami mohon kiranya Pansus dapat memperhatikan ini".

Dalam RDPU IV RUU Desa, Hasto Wiyono dari APMD menyampaikan pandangannya mengenai pemerintahan desa, yaitu:

" Kemudian yang berikutnya mengenai susunan dan tata pemerintahan desa. Untuk susunan, saya kira sudah kita kenal sampai sekarang ya ada kepala desa, kemudian ada perangkat desa, nah dalam hal ini kami mengusulkan Badan Permusyawaratan Desa itu diubah menjadi Badan Perwakilan Desa karena memang itu adalah representasi dari masyarakat. Itu menjadi suatu institusi demokrasi bagi masyarakat dan juga dengan adanya Badan Perwakilan Desa, ini berarti ada check and balances terhadap kepala desa. Namun demikian, yang kami usulkan bukan badan perwakilan desa atau BPD versi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dapat menjatuhkan atau dapat memberhentikan kepala desa. Jadi dalam konteks ini BPD atau Badan Perwakilan Desa itu sama dengan Badan Permusyawaratan Desa yang kita kenal sekarang. Dia punya hak untuk mengusulkan pemberhentian kepala desa, jadi tidak langsung punya kewenangan untuk memberhentikan".

Dalam RDPU VI RUU Desa, Sutoro Eko perwakilan dari IRE menyampaikan pandangannya bahwa:

"usulan kami ada dua tipe yang generik, ada desa dan Desa Adat, tetapi juga ada pengecualiannya ya. Pengecualiannya itu ternyata ada sejumlah daerah yang sudah melakukan integrasi, misalnya Sumatera Barat itu antara adat dan nagari antara desa dan adat itu diintegrasikan dalam, dalam satu wadah nagari. Keyakinan mereka itu diikat dengan hukum adat, hukum agama dan hukum negara, maka disebut sebagai tali tigo sapilin ya, tiga yang diikat menjadi satu. Kemudian juga di Maluku itu ada integrasi juga, tetapi juga ada pola yang sifatnya ko eksistensi atau saling melengkapi seperti halnya terjadi di Bali antara Desa Adat dan desa dinas itu saling melengkapi. Oleh karena itu, ini perlu ada pola pengaturan yang lebih jelas ini secara makro bisa kita

buat dan perbedaan utama antara Desa Adat dan desa itu terutama pada susunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Desa Adat itu kita berikan rekognisi untuk menggunakan susunan asli juga proses pemerintahannya".

Pada kesempatan yang sama Yando Zakaria juga menyampaikan pandangan Perhimpunan KARSA, yang menyatakan bahwa:

"Khusus untuk permasalahan penyelenggaraan pemerintahan nasional ditingkat desa, KARSA mengusulkan model optional bahwa penyelenggaraan pemerintahan nasional, jadi artinya karena desa diakui asal-usul, maka salah satu kewenangan desa adalah menyelenggarakan pemerintahan nasional dalam konteks desa. Mau disebut dengan pemerintahan desa oke begitu ya, tetapi intinya adalah bagaimana penyelenggaraan pemerintahan desa ditingkat desa yang beragam itu, maka mungkin kita membutuhkan sebuah kebijakan yang memfasilitasi keberagaman itu. Kami mengusulkan model optional tiga. Dalam konteks tertentu, dalam konteks Desa Adat tertentu seperti Minangkabau, Bali dan mungkin sebagian dari Kalimantan bisa menyelenggarakan pemerintahan nasional ditingkat desa dengan model kita sebut saja desa asli atau Desa Adat. Akui, berikan kewenangan apa yang harus mereka kerjakan sebagai-bagian dari sistem pemerintahan di Indonesia itu. Kurang lebih ini terjadi dalam praktek sudah ada sebenarnya ya yang paling persis sebenarnya adalah Badui. Minangkabau sama Bali masih fifty-fifty. Jadi bisa saja model pertama model pemerintahan asli. Oke nagari saya akui kamu sebagai nagari, organisasinya saya akui, ulayatnya saya akui, norma-normamu saya akui bahkan pengadilanmu saya akui dalam konteks desanya itu, tetapi sebagai-bagian Negara Republik Indonesia ini anda punya kewajiban menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Apa itu? Bisa kita rinci ke belakang.

Yang kedua, desa asli Indonesia juga sudah berubah banyak percampuran-percampuran, maka opsi yang kedua adalah sistem sebut saja desa praja, desa otonom dan lain sebagainya.

Kurang lebih seperti desa yang kita kenal sekarang. Ada pemerintahan desa, ada pemilihan, ada BPD dan macam-macam itu dan yang ketiga perlu Bapak ingat-ingat juga tadi saya katakan ada desa asli Indonesia yang memang scope of kontrol management-nya itu sangat terbatas seperti saya katakan Mentawai tadi mungkin juga sebagian besar wilayah Papua. Akan sangat terlalu berat bagi mereka untuk menjalankan sebuah sistem pemerintahan desa praja bahkan tidak mungkin menyelenggarakan sistem pemerintahan tadi, maka harus ada yang ketiga yaitu sistem pemerintahan desa administrative. Seperti halnya kurang lebih kelurahan sekarang artinya apa? Karena sesuatu dan lain hal Negara ini mewajibkan ada suatu sistem pemerintahan di wilayah yang remote-remote itu untuk melakukan pelayanan-pelayanan publik begitu".

Dalam naskah akademik RUU Desa dijelaskan bahwa sebagai konsekuensi pilihan Desa yang beragam maka pengaturan tentang kelembagaan dan penyelenggaraan pemerintah desa dibuat beragam juga pilihannya. Pada Penjelasan Umum UU Desa disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Desa adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa, karena

sejak awal Desa Adat lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul.

Dalam pembahasan di DPR RI, ketentuan mengenai pemerintahan desa adat tidak diatur dalam rumusan RUU Desa versi Pemerintah. Ketentuan mengenai pemerintahan Desa Adat ini diatur dalam RUU Desa versi Timus dalam Pasal 66 (Keputusan Timus, Kamis 26 September 2013) disetujui sesuai dengan rumusan baru, Pasal 67 (Keputusan Timus, Kamis 26 September 2013), dan Pasal 68 (Keputusan Timus, Kamis 26 September 2013).

8.4.4.4 Tanggapan

Dalam Penjelasan UU Desa dijelaskan bahwa dengan ditetapkannya masyarakat hukum adat menjadi desa adat, maka ada suatu fungsi yang harus dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat yaitu fungsi pemerintahan (*local self goverment*). Untuk menjalankan fungsi pemerintahan itu maka ada syarat mutlak yang harus dipenuhi yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan ada perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan dan pranata pemerintah adat. Fungsi pemerintahan ini dijalankan untuk mewujudkan atau menjalankan kewenangan desa adat yang berdasarkan hak asal usul, namun dalam menjalankannya tentu sangat diharuskan adanya suatu tata lembaga pemerintahan desa adat yang baik, seperti kepala desa adat, BPD dan sebagainya atau yang dikenal dengan pemerintahan desa adat.

Pemerintahan desa adat inilah yang nantinya menjalankan kewenangan desa adat seperti:

a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
c. pelestarian nilai sosial budaya desa adat;
d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adatberdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; dan
g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

Jimly Asshidiqqie juga menegaskan bahwa disamping persoalan status hukum pemerintahan desa dan desa adat itu sebagai badan hukum, yang juga penting mendapatkan perhatian adalah soal keseragaman versus keanekaragaman bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa dan desa adat. Adanya undang-undang yang mengatur pemerintahan desa dari dulu sampai sekarang selalu cenderung menyeragamkan. Sejak Pemerintahan Hindia Belanda sampai Pemerintahan Indonesia merdeka, kecenderungan penyeragaman (*uniformitas*) selalu menjadi arah kebijakan oleh pemerintah pusat. Para pejabat di tingkat pusat, siapapun mereka, apakah penjajah atau pemerin-

tahan bangsa sendiri, selama mereka berpikir dalam perspektif kekuasaan yang terpusat pada negara (*state centered*), pasti berusaha untuk menyeragamkan. Pertimbangan penyeragaman itu dapat dikatakan wajar mengingat para perencana dan perumus kebijakan duduk di atas singgasana, tidak bertitik tolak dari gagasan tentang perspektif masyarakat secara partisipatoris. Dalam buku ini, perspektif yang dianjurkan justru adalah perspektif dari bawah, yaitu perspektif masyarakat madani yang memandang struktur organisasi negara justru sebagai sarana atau alat untuk membangun kemajuan bangsa. Dalam perspektif masyarakat, negara hanyalah merupakan salah satu aktor saja dalam upaya membangun pencerahan dan pencerdasan peradaban bangsa. Tiga aktor yang sama-sama perlu digerakkan secara simultan dalam upaya membangun peradaban bangsa adalah negara, masyarakat madani, dan korporasi dunia usaha.[20]

Jika kita menggunakan perspektif yang demikian, maka niscaya desa dan pemerintahan Desa di seluruh Indonesia tidak perlu seragam, Desa hanya memerlukan status yang pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat sebagai badan hukum dengan misi utama di bidang sosial ekonomi dan sosial budaya. Bagaimana struktur pemerintahannya hendak diatur, lebih baik diserahkan kepada kebutuhan praktik setempat dengan otonomi masing-masing untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing. Jika desa adat diberi ruang kreatifitas untuk berbeda-beda, desa dan pemerintahan desa administrasi sebenarnya juga dapat diberi kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, struktur pemerintahan desa pantai, pasti tidak

[20] Jimly Asshidiqqie, *Op.cit.*,hal. 10

perlu sama dengan struktur pemerintahan desa di gunung-gunung dan di daerah-daerah persawahan, dan sebagainya. Tradisi budaya setempat yang mengenal aneka ragam struktur kelembagaan desa, juga haruslah dibiarkan atau diberi kesempatan untuk berkembang tanpa harus dipaksa untuk menyesuaikan diri dengan struktur pemerintahan desa seperti yang diasumsikan sebagai sesuatu yang ideal di mata para perumus kebijakan nasional dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Menteri.[21]

8.4.5 Peraturan Desa Adat

8.4.5.1 Pengantar

Penetapan desa adat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Peraturan desa adat dalam pasal 100 dengan jelas tentang peraturan desa adat yang harus sesuai dengan hukum adat dan norma adat istiadat. Sedangkan Pasal 111 ayat (1) menegaskan UU Desa Pasal 96 sampai Pasal 110 hanya berlaku untuk desa adat, sedangkan Pasal 111 ayat (2) menegaskan ketentuan tentang desa berlaku juga untuk desa adat selagi tidak tidak diatur dalam ketentuan khusus desa adat.

---

[21] *Ibid*, hal. 12-13

8.4.5.2 Pasal

Pasal 110
Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Penjelasan.
Cukup jelas
Pasal 111
Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat. Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.
Penjelasan.
Cukup jelas

8.4.5.3 Pembahasan di DPR

Ketentuan mengenai peraturan desa adat tidak terlalu banyak dibahas. Dalam RDPU IV RUU Desa, DPR RI mendapat masukkan dari Zubar Kristian, Ketua Pusat Studi Kawasan Indonesia Timur UKSW Salatiga, yang menyampaikan 14 isu yang sudah dibahas diantaranya adalah ”Yang keenam adalah masuknya peraturan desa ke dalam Undang-Undang Desa. Kalau kita bicara mengenai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 atau yang sudah diperbaiki tentang Pembentuan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa ini belum mendapatkan tempat di sana, padahal semangatnya adalah kalau kita lihat semangat di RUU Pemerintahan Desa adalah memberikan otonomi kepada desa. Bicara otonomi kalau kita tarik secara analogis bahwa kota

kabupaten itu memiliki perda. Bagaimana dengan kedudukan desa yang dia juga memiliki BPD. Ini menjadi tantangan Anggota Dewan, tantangan DPRD terkait dengan kedudukan Perdes dalam hirarkis peraturan perundang-undangan".

Ketentuan mengenai peraturan desa adattidak diatur didalam RUU Desa yang diinisiasi oleh Pemerintah. Ketentuan ini muncul dan dibahas dalam RUU Timus Pasal 73 yang berbunyi: "Peraturan desa adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan". Dengan catatan agar Pasal 73 diberikan Penjelasan: "Peraturan desa adat dapat disebut dengan nama lain". Norma adat istiadat seperti kebiasaan tidak harus tertulis, tetapi peraturan desa atau yang disebut dengan nama lain harus secara tertulis. Ketentuan pasal ini disetujui pada keputusan, Rabu 2 Oktober 2013: Disetujui sesuai dengan rumusan baru. Sedangkan ketentuan Pasal 111 UU Desa, awalnya tidak diatur dalam RUU Desa yang diinisiasi oleh Pemerintah dan RUU Desa Timus, namun pada akhirnya Pasal 111 ini muncul di UU Desa tanpa diketahui risalah pembahasannya, mengapa Pasal 111 ini harus ada.

8.4.5.4 Tanggapan

Merujuk kepada pendapat Jimly Asshidiqqie pada pembahasan sebelumnya, Pemerintah tidak bisa melakukan penyeragaman sistem pemerintahan desa adat dengan desa biasa. Akan tetapi pemerintah harus memberikan pemberian status pasti kepada pemerintahan desa, terutama desa-desa adat sebagai badan hukum dengan misi utamanya adalah dibidang sosial ekonomi dan sosial budaya.[22] Mengenai sistem pemerintahan dan struktur

[22] *Ibid*, hal. 12

lembaga pemerintahan desa adat, lebih baik diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa adat sesuai dengan kebutuhan praktik setempat dengan otonominya masing-masing untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing. Termasuk didalamnya peraturan desa adat.

Dengan adanya ketentuan mengenai peraturan desa adat dalam UU Desa, maka ini menunjukan bahwa peraturan desa adat termasuk sebagai bagian pengertian peraturan perundang-undangan. Peraturan desa adat termasuk sebagai bagian peraturan perundang-undangan menjadi suatu *crucial point* yang harus dibahas lebih lanjut. Karena peraturan desa adat merupakan produk hukum dari masyarakat desa adat, dan keberadaan desa adat sudah diakui oleh konstitusi negara Indonesia.

8.5 Penutup

Secara historis, sejak dulu desa di seluruh Indonesia merupakan pusat penghidupan masyarakat setempat yang memiliki otonomi dalam mengelola tata kuasa dan tata kelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi. Setiap Desa memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh dari masyarakat. Di era reformasi, pengaturan kelembagaan masyarakat tidak lagi bersifat seragam, meski tetap membuat standar seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan PKK. Lembaga kemasyarakatan di desa berfungsi sebagai wadah organisasi kepentingan masyarakat setempat, termasuk untuk kepentingan ketahanan sosial *(social security)* masyarakat, dan menyokong daya tahan ekonomi *(economic survival)* warga.

Pembahasan tentang peraturan desa adat dalam RUU Desa tidak masuk dalam RUU yang diusulkan oleh pemerintah. Na-

mun dalam rapat Timus rumusan ini masuk dalam pembahasan. Penetapan desa adat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sistem pemerintahan dan struktur lembaga pemerintahan desa adat, diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat desa adat sesuai dengan kebutuhan praktik setempat dengan otonominya untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan tradisi hukum adatnya masing-masing.

9 Pembinaan dan Pengawasan

9.1 Pendahuluan

Undang-Undang Desa telah membawa perubahan relasi antara Desa dengan tingkat pemerintahan di atasnya, khususnya dengan pemerintah kabupaten. Jika berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten, maka berdasarkan ketentuan di dalam UU Desa, Desa bukanlah bagian dari pemerintahan kabupaten, namun terletak di wilayah kabupaten/kota. Perubahan ini perlu dipahami oleh seluruh pemangku kepentingan agar semangat UU Desa ini bisa terimplementasikan dengan baik, termasuk di dalam pembinaan dan pengawasan.

Bab ini akan membahas mengenai peran pembinaan dan pengawasan yang menjadi tugas masing-masing tingkat pemerintahan, baik pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Juga akan dibahas isu krusial yang perlu diperhatikan yang dapat dijadikan dasar pertimbangan di dalam penyusunan aturan pelaksanaan maupun implementasi dari UU Desa ini.

9.2 Ruang Lingkup Pembinaan Dan Pengawasan

9.2.1 Pengantar

Undang-Undang Desa telah mencantumkan klausul tentang peran dan tugas kepada Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dalam pelaksanaan peran dan tugasnya tersebut dapat didelegasikan kepada perangkat daerah.

9.2.2 Pasal

Pasal 112
(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan: a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa; b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa. (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Penjelasan
Ayat (1) *Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa.* *Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.* ***Ayat (2)*** *Cukup jelas.* ***Ayat (3)*** *Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pemberdayaan masyarakat.* *Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.* ***Ayat (4)*** *Yang dimaksud dengan "pendampingan" adalah termasuk penyediaan sumber daya manusia pendamping dan manajemen.*

9.2.3 Pembahasan di DPR

Rumusan yang diajukan oleh pemerintah terkait Bab Pembinaan dan Pengawasan terdiri dari tiga pasal, yaitu pasal 84, pasal 85 dan pasal 86 dengan redaksional sebagai berikut:

Pasal 84
(1) Menteri, gubernur, bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan dalam bentuk fasilitasi penyelenggaraan kegiatan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat (2) Sebagian dari tugas pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat

Pasal 85
(1) Bupati/walikota dapat membatalkan peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (2) Menteri dan gubernur melakukan pengawasan umum terhadap kegiatan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat
Pasal 86
Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan kegiatan desa diatur dengan peraturan pemerintah

Dalam dokumen DIM, pandangan fraksi-fraksi atas rumusan yang diajukan pemerintah terbagi menjadi dua, yaitu:

Tetap dan mengusulkan perubahan nomor pasal. Pandangan ini disampaikan oleh Faksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi Gerindra dan Fraksi Hanura. Perubahan nomor pasal diusulkan untuk mengakomodir perubahan di pasal-pasal sebelumnya.

Tetap dan mengusulkan penambahan frasa. Pandangan ini disampaikan oleh Fraksi PKB, dengan mengusulkan penambahan frasa “wajib”, dengan redaksional “Menteri, gubernur, bupati/ walikota **wajib** melakukan pembinaan dan pengawasan dalam bentuk fasilitasi penyelenggaraan kegiatan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat.”

Dalam proses rapat-rapat di DPR, pembahasan mengenai Bab Pembinaan dan Pengawasan ini terjadi di Rapat Kerja 12 Desember 2012. Pimpinan rapat Drs H. Ahmad Muqowwam menyampaikan bahwa Bab Pembinaan dan Pengawasan menjadi satu cluster dengan Bab yang mengatur tentang ketentuan sanksi. Muqowwam menyatakan:

"Kemudian ketujuh adalah pembinaan dan pengawasan serta ketentuan tentang sanksi. Ada di dalam Bab XV dan bab XVI yang penjelasannya adalah bahwa substansi pembinaan dan pengawasan dan ketentuan sanksi adalah dua hal yang berbeda dijadikan satu cluster, karena muatan pasalnya, jadi pada kuantitas sedikit."

Perubahan rumusan pasal kemudian dilakukan oleh Tim Perumus. Di dalam dokumen draft UU Desa yang terdapat tulisan "Draf RUU tentang Desa yang telah selesai dibahas sampai dengan Rapat Timus 3 Oktober 2013", terdapat perubahan yang signifikan terkait rumusan pasal mengenai pembinaan dan pengawasan, dengan redaksional sebagai berikut:

Pasal 104
(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.

Rumusan Akhir yang Disepakati.

Pada akhirnya, rumusan pasal yang disepakati adalah rumusan pasal draf RUU per 3 Oktober 2013 yang telah mendapatkan penambahan substansi mengenai pemberdayaan masyarakat, yang dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Rumusan Draft RUU per 3 Oktober 2013	**Rumusan yang disepakati**
Pasal 84	Pasal 112
(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (2.) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah.	(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. (2) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memberdayakan masyarakat Desa dengan: a. menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat Desa; b. meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat Desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; dan c. mengakui dan memfungsikan institusi asli dan/atau yang sudah ada di masyarakat Desa. (4) Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan.

Namun, tidak diperoleh petunjuk kapan penambahan substansi pasal terkait pemberdayaan masyarakat Desa ini terjadi.

9.2.4 Tanggapan

Cakupan pembinaan dan pengawasan. pasal 112 ayat (1) dan ayat (2) mengatur kewajiban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Sedangkan ayat (3) dan ayat (4) mengatur tentang kewajiban Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk memberdayakan masyarakat Desa. Dengan demikian, Pasal 112 ini sebenarnya mengatur dua kewajiban dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yaitu: (i) kewajiban untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Obyek pembinaan dan pengawasan adalah Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa; dan (ii) kewajiban untuk memberdayakan masyarakat Desa. Ketentuan di pasal-pasal berikutnya lebih banyak mengatur kewajiban untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Pendelegasian Pembinaan Dan Pengawasan Kepada Perangkat Daerah Belum Diatur Secara Spesifik.

Pasal 112 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada perangkat daerah. Namun, bagaimana proses pendelegasian ini dilakukan tidak diatur di dalam pasal berikutnya. Kondisi ini perlu dipertimbangkan dalam penyusunan aturan pelaksanaan-

nya agar bisa diuraikan secara jelas sehingga bisa diimplementasikan dengan baik.

9.3 Pembinaan Dan Pengawasan Oleh Pemerintah

9.3.1 Pengantar

Pasal ini memperjelas peran yang harus dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan di Desa.

9.3.2 Pasal

Pasal 113
Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa; c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa; d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa; f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan; g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;

h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa; i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa; j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu; k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan; l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

9.3.3 Pembahasan di DPR

Rumusan awal yang diajukan oleh pemerintah dan juga pandangan dari fraksi-fraksi di DPR telah dijelaskan di bagian 14.1.1 yang menjelaskan mengenai proses pembahasan pasal 112. Rumusan pasal 113 ini tidak ada di dokumen RUU yang diajukan oleh pemerintah ke DPR.

Perubahan rumusan pasal ini dilakukan oleh Tim Perumus. Di dalam dokumen Draft RUU Desa yang terdapat tulisan "*DRAFT RUU Tentang DESA Yang Telah Selesai Dibahas sd Rapat Timus 3 Oktober 2013*", terdapat perubahan yang signifikan terkait rumusan pasal mengenai pembinaan dan pengawasan, dengan redaksional sebagai berikut:

Pasal 105
Pembinaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat;

b. memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa/Desa Adat;
c. memberikan penghargaan, bimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa/Desa Adat;
d. memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan;
e. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
f. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
g. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat dan lembaga kemasyarakatan;
h. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
i. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa/Desa Adat;
j. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa;
k. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Desa-desa tertentu;
l. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
m. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa/Desa Adat; dan
n. pembinaan lainnya yang diperlukan

Rumusan Akhir yang Disepakati

Pada akhirnya, rumusan pasal yang disepakati adalah rumusan pasal draft RUU per 3 Oktober 2013 yang telah mengalami perubahan substansi, yang dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Rumusan Draft RUU per 3 Oktober 2013	Rumusan yang disepakati
Pasal 105	**Pasal 113**
Pembinaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat; b. memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa/Desa Adat; c. memberikan penghargaan, bimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa/Desa Adat; d. memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan**;** e. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; f. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa; g. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat dan lembaga kemasyarakatan;	Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa; c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa; d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa; f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;

h. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan; i. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa/ Desa Adat; j. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa; k. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Desa-desa tertentu; l. mendorong percepatan pembangunan perdesaan; m. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa/Desa Adat; dan n. pembinaan lainnya yang diperlukan	g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa; h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepadaDesa; i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa; j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu; k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan; l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Namun, tidak diperoleh petunjuk kapan perubahan substansi pasal ini terjadi .

9.3.4 Tanggapan

Penyusunan Pedoman: Antara Standar Dan Menghargai Keberagaman.

Pasal 113 menyebutkan bahwa salah satu bentuk peran pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah menyusun berbagai pedoman, standar dan petunjuk teknis. Pembelajaran dari implementasi selama ini, berbagai pedoman, standar dan petunjuk teknis yang diterbitkan oleh pemerintah telah menjadikan pemerintah daerah tidak kreatif di dalam menyusun kebijakan yang sesuai dengan kondisi setempat. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

Peningkatan Kapasitas Dari Pemerintah Kepada SDM Di Tingkat Desa.

Pasal 113 butir i menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan "melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa." Peran ini perlu dilihat kesesuaiannya dengan pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, dengan melihat jumlah Desa yang sangat banyak, apakah peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah?

Peran "Menetapkan Bantuan Keuangan Langsung Kepada Desa".

Pasal 113 butir h menyebutkan bahwa menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan "menetapkan bantuan keuangan langsung kepada

Desa". Di bagian "Penjelasan" tidak terdapat keterangan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan peran ini. Pertanyaan yang muncul kemudian, apakah yang dimaksud oleh pasal 113 butir h ini sama dengan ketentuan di pasal 72 atau berbeda dengan pasal 72? Perlu diingat bahwa pasal 72 dibangun dengan konstruksi bahwa penyerahan sumber daya dari APBN kepada Desa merupakan hak (dan bukan bantuan) yang diterima sebagai konsekuensi atas asas rekognisi dan subsidiaritas dalam bentuk kewenangan skala lokal desa. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

Peran Memberikan Penghargaan.

Pasal 113 butir g menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan "memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa." Namun di penjelasan tidak ada keterangan apa yang maksud dengan "memberikan penghargaan" ini. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

Peran "Mendorong Percepatan Pembangunan Perdesaan" Bersifat Abstrak.

Pada pasal 113 butir k disebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah dilakukan dengan "mendorong percepatan pembangunan perdesaan". Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

9.4 Pembinaan Dan Pengawasan Oleh Pemerintah Daerah Provinsi

9.4.1 Pengantar

Pasal 114 menyebutkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi mencakup:

9.4.2 Pasal

Pasal 114
Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa; b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa; c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan; d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa; e. melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa; i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa;

j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar-Desa.
Penjelasan
Cukup jelas

9.4.3 Pembahasan di DPR

Rumusan awal yang diajukan oleh pemerintah dan juga pandangan dari fraksi-fraksi di DPR telah dijelaskan di bagian 14.1.1 yang menjelaskan mengenai proses pembahasan pasal 112. Rumusan pasal 114 ini tidak ada di dokumen RUU yang diajukan oleh pemerintah ke DPR.

Perubahan rumusan pasal oleh Tim Perumus. Di dalam dokumen draft UU Desa yang terdapat tulisan "*DRAFT RUU Tentang DESA Yang Telah Selesai Dibahas sd Rapat Timus 3 Oktober 2013*", terdapat perubahan yang signifikan terkait rumusan pasal mengenai pembinaan dan pengawasan, dengan redaksional sebagai berikut:

Pasal 106
Pembinaan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat; b. memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa/Desa Adat; c. memberikan penghargaan, bimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa/Desa Adat;

d. memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan;
e. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
f. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
g. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Desa Adat dan lembaga kemasyarakatan;
h. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
i. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa/Desa Adat;
j. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa;
k. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada Desa-desa tertentu;
l. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
m. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa/Desa Adat; dan
n. pembinaan lainnya yang diperlukan

Rumusan Akhir yang Disepakati.

Pada akhirnya, rumusan pasal yang disepakati adalah rumusan pasal Draft RUU per 3 Oktober 2013 yang telah mengalami perubahan substansi, yang dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Rumusan Draft RUU per 3 Oktober 2013	**Rumusan yang disepakati**
Pasal 106	Pasal 114
Pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi antara lain: a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/kota dalam rangka penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur desa; b. melakukan pembinaan Kabupaten/kota dalam rangka pemberian Alokasi Dana Desa (ADD); c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan Perangkat Desa; d. melakukan pembinaan masalah-masalah manajemen Pemerintahan Desa; e. melakukan pembinaan upaya percepatan pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan dan bantuan teknis; f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah Kabupaten/kota; g. melakukan inventarisasi kewenangan-kewenangan provinsi yang dilaksanakan oleh Desa;	Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur Desa; b. melakukan pembinaan Kabupaten/Kota dalam rangka pemberian alokasi dana Desa; c. melakukan pembinaan peningkatan kapasitas Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan; d. melakukan pembinaan manajemen Pemerintahan Desa; e. melakukan pembinaan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; f. melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan RAPBD Kabupaten/kota dalam pembiayaan Desa; i. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa/Desa Adat; dan j. pembinaan lainnya yang diperlukan.	g. melakukan inventarisasi kewenangan Provinsi yang dilaksanakan oleh Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan atas penetapan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dalam pembiayaan Desa; i. melakukan pembinaan terhadap Kabupaten/Kota dalam rangka penataan wilayah Desa; j. membantu Pemerintah dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan k. membina dan mengawasi penetapan pengaturan BUM Desa Kabupaten/Kota dan lembaga kerja sama antar-Desa.

Namun, tidak diperoleh petunjuk kapan perubahan substansi pasal ini terjadi.

9.4.4 Tanggapan

a. Peran peningkatan kapasitas pemerintah kabupaten.

Pasal 114 poin a, b, h, i, dan k menyebutkan beberapa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah provinsi yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas pemerintah kabupaten. Peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah Provinsi sesuai dengan peran provinsi sebagai wakil pemerintah pusat.

Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

b. Peran Peningkatan Kapasitas SDM Di Tingkat Desa.

Pasal 114 butir c dan d menyebutkan bahwa peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah provinsi yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas SDM di tingkat Desa, baik kepada Kepala Desa dan perangkat Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan. Peran ini perlu dilihat kesesuaiannya dengan pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, dengan melihat jumlah Desa yang sangat banyak, apakah peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah Provinsi?

C. Peran "melakukan bimbingan teknis bidang tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota" Bersifat Abstrak.

Peran ini merupakan substansi dari asal 114 butir f. Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

9.5 Pembinaan dan Pengawasan Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

9.5.1 Pengantar

UU Desa telah memberikan rambu secara umum kepada pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan kepada Pemerintah Desa.

9.5.2 Pasal

Pasal 115
Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan; l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan
Huruf a *Cukup jelas.* ***Huruf b*** *Cukup jelas.* ***Huruf c*** *Cukup jelas.* ***Huruf d*** *Cukup jelas.* ***Huruf e*** *Yang dimaksud dengan "pengawasan" adalah termasuk di dalamnya pembatalan Peraturan Desa.* ***Huruf f*** *Cukup jelas.* ***Huruf g*** *Cukup jelas.* ***Huruf h*** *Cukup jelas.* ***Huruf i*** *Cukup jelas.* ***Huruf j*** *Cukup jelas.* ***Huruf k*** *Cukup jelas.* ***Huruf l*** *Cukup jelas.* ***Huruf m*** *Cukup jelas* ***Huruf n*** *Cukup jelas.*

9.5.3 Pembahasan di DPR

Rumusan awal yang diajukan oleh pemerintah dan juga pandangan dari fraksi-fraksi di DPR telah dijelaskan di telah dijelaskan di bagian 14.1.1 yang menjelaskan mengenai proses pembahasan pasal 112. Rumusan pasal 115 ini tidak ada di dokumen RUU yang diajukan oleh pemerintah ke DPR.

Perubahan rumusan pasal oleh Tim Perumus. Di dalam dokumen Draft UU Desa yang terdapat tulisan "*DRAFT RUU Tentang DESA Yang Telah Selesai Dibahas sd Rapat Timus 3 Oktober 2013",* terdapat perubahan yang signifikan terkait rumusan pasal mengenai pembinaan dan pengawasan, dengan redaksional sebagai berikut:

Pasal 107
Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/kota, meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa dan lembaga kemasyarakatan;

j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan;
k. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
l. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan.
m. melakukan upaya percepatan pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; dan
n. pembinaan lainnya yang diperlukan.

Rumusan Akhir yang Disepakati.

Pada akhirnya, rumusan pasal yang disepakati adalah rumusan pasal Draft RUU per 3 Oktober 2013 yang telah mengalami perubahan substansi, yang dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Rumusan yang disepakati	**Rumusan Draft RUU per 3 Oktober 2013**
Pasal 115	Pasal 107
Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;	Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/kota, meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;

c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan PemerintahanDesa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan; l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;	d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa; g. mengawasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa dan lembaga kemasyarakatan; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan; k. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; l. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan. m. melakukan upaya percepatan pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; dan n. pembinaan lainnya yang diperlukan.

m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	

Rumusan Draft RUU per 3 Oktober 2013	**Rumusan yang disepakati**
Pasal 107	Pasal 115
Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/kota, meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;	Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi: a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa; b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa; f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;

g. mengawasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa; h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa dan lembaga kemasyarakatan; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan; k. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; l. melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaan. m. melakukan upaya percepatan pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; dan n. pembinaan lainnya yang diperlukan.	g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa; i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat; k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan; l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis; m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun, tidak diperoleh petunjuk kapan perubahan substansi pasal ini terjadi.

9.5.4 Tanggapan

a. Peran Peningkatan Kapasitas SDM Di Tingkat Desa.

Pasal 115 butir i, m, n terkait dengan peran pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah yang dilakukan dengan meningkatkan kapasitas SDM di tingkat Desa. Peran ini realistis dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dibandingkan dilakukan oleh Pemerintah maupun pemerintah provinsi. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya. Pasal 115 huruf e menyebutkan pemerintah kabupaten/kota melakukan pembinaan dan pengawasan yang meliputi evaluasi dan pengawasan peraturan desa. Dari rumusan ini terlihat ada dua jenis binwas yang dilakukan, yaitu (i) melakukan evaluasi; dan (ii) melakukan pengawasan terhadap Perdes.

Seperti disinggung pada bagian terdahulu, Perdes adalah jenis *regelling* (peraturan perundang-undangan) yang oleh UU No. 12 Tahun 2011 tak dimasukkan lagi ke dalam tata urutan (hirarki) perundang-undangan. Meskipun demikian, Peraturan Desa tetap sah dan mengikat sepanjang memenuhi syarat formil dan materiil. Jika tak memenuhi syarat, maka Perdes tak bisa mengikat dan diberlakukan. Bahkan sebelum disahkan menjadi Perdes, Rancangan Perdes masih bisa diutak-atik. Inilah yang oleh penyusun UU Desa disebut sebagai 'evaluasi' dalam rangka binwas Perdes. Kesimpulan ini bisa dibaca antara lain dari rumusan Pasal 69 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU Desa yang memberikan wewenang kepada bupati/walikota untuk melakukan evaluasi Rancangan Perdes tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa.

Rumusan senada sebenarnya diberlakukan juga untuk Perda. Dalam kasus Perda, Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi sebelum memberikan persetujuan atas suatu Perda. Ada kewajiban daerah untuk menyampaikan bukan saja rancangan Perda tetapi juga Perda tertentu kepada Pemerintah untuk dilakukan evaluasi sebelum diberikan persetujuan. Rancangan Perda yang perlu mendapat persetujuan itu antara lain Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan kecamatan. Pasal 221 ayat 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, "Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, sebelum ditetapkan oleh bupati/ wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan." Sedangkan Perda yang sudah ditetapkan tapi harus mendapatkan persetujuan Menteri sebelum bisa berlaku contohnya adalah Perda tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah. Pasal 212 ayat 2 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan, "Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota". Ayat (1) dimaksud menyatakan," Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ... ditetapkan dengan Perda."

Dalam konteks Perdes, dapat dipahami bahwa 'pengawasan' dipergunakan untuk regulasi yang sudah diundangkan dalam Berita Desa. Bentuk konkrit dari pengawasan itu adalah kemungkinan membatalkan Perdes.

Pada tataran teoritis, pengawasan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, termasuk Perdes, bisa dibedakan

atas pengawasan preventif dan pengawasan represif (Natabaya, 2006: 190-191). Evaluasi saat masih berupa Rancangan Perdes yang disebut dalam UU Desa bisa dikualifikasikan sebagai pengawasan preventif, sedangkan pembatalan atau penetapan suatu Perdes bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah hasil pengawasan represif.

Adakalanya, evaluasi dan pengawasan yang dilakukan menitikberatkan pada aspek formal pembentukan Perdes, misalnya apakah BPD dilibatkan atau apakah ada konsultasi publik dengan masyarakat desa. Tetapi ada juga kemungkinan substansi Perdes itulah yang dievaluasi dan diawasi, atau aspek materiil dari Perdes. Karena itu dalam praktek dikenal pengujian formil dan pengujian materiil peraturan perundang-undangan (Sri Soemantri, 1986: 6-8).

Dari penjelasan di atas dapat ditarik beberapa pertanyaan yang perlu dijawab dalam pengaturan lebih lanjut dan implementasi UU Desa.

Pertama**,** bagaimana evaluasi dan pengawasan itu dilakukan? Undang-Undang Desa hanya menyebut bahwa evaluasi terhadap tema tertentu dilakukan pada saat masih Rancangan Perdes, artinya belum disahkan dan diumumkan. Hasil evaluasi itu nanti wajib diperbaiki oleh lembaga pembentuknya dalam waktu tertentu.

Kedua, apakah evaluasi hanya berlaku dan terbatas pada APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintahan desa? Artinya, di luar keempat bidang itu tak perlu dilakukan evaluasi?

Ketiga, lembaga mana dan siapa yang melakukan evaluasi dan pengawasan? Kalau evaluasi dan pengawasan dimaknai sebagai hak menguji (*toetsingsrecht*), siapa dan lembaga mana

yang memiliki hak itu? (Fatmawati, 2006: 1). Dari rumusan Pasal 115 huruf *e* juncto Pasal 69 ayat (4) UU Desa, jelas diketahui bahwa yang melakukan evaluasi adalah bupati/walikota. Tetapi kalau dibaca lebih lanjut, ada jenis pengawasan lain yang diperkenalkan UU Desa, yaitu pengawasan atas pelaksanaan Perdes. Pengawasan ini bisa dibaca dari Penjelasan Umum UU Desa yang antara lain menyebut:

> *"Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa".*

Keempat, apa saja ukuran yang bisa dipakai pada saat melakukan evaluasi dan pengawasan? Salah satu ukuran yang lazim, dan disebut dalam Pasal 69 ayat (2) adalah bertentangan tidaknya suatu Perdes dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Parameter lain disinggung dalam Penjelasan Umum angka 7 UU Desa, yaitu:

a. Terganggunya kerukunan antar warga desa;
b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

b. Peran "melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan" Bersifat Abstrak.

Peran ini merupakan substansi dari asal 115 butir k. Peran ini masih abstrak dibandingkan dengan peran yang lain yang cenderung spesifik mengenai kegiatan tertentu. Kondisi ini perlu dipertimbangkan di dalam penyusunan aturan pelaksanaannya.

9.6 Penutup

Klaster ini telah memperjelas tugas dan peran pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Desa. Dalam pembahasan di DPR tidak banyak mendapatkan perdebatan. Namun demikian masih terdapat isu-isu krusial yang perlu dipertegas dalam aturan turunannya, untuk membantu implementasi dari pembinaan dan pengawasan dimaksud.

Tahapan dalam melakukan pembinaan kepada pemerintah Desa perlu diperjelas langkah-langkah yang akan dilakukan oleh para pembina dan pengawas, karena setiap Desa tentunya memiliki perkembangan yang berbeda.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006

Alkadafi, Muammar. *Penguatan Ekonomi Masyarakat melalui Pengelolaan Kelembagaan Badan Usaha Milik Desa Menuju ASEAN Economic Community* 2015, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, 2014

Amiq, Bachrul. *Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan.* Yog-yakarta: Laksbang Mediatama, 2013

BAPPENAS-UNDP, *Laporan Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*, 2001-2007, 2008

Wikantosa, Bito, "Catatan Terhadap Dokumen Naskah Anotasi Hukum UU Desa tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa", dalam FGD di Kantor PATTIRO Jakarta.

____________, *Narasumber Expert Meeting Anotasi UU Desa*, 7 Mei 2015 di Kantor PATTIRO, Jakarta.

Bratha, I Nyoman. *Penuntun Geografi Sosial*, UP Spring, Yogyakarta, 1968)

Djohani, Rianingsih. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM, 2008

Eko, Sutoro *Kedudukan dan Kewenangan Desa,* Makalah

Fahmal, H.A. Muin. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, *Panduan Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*, Departemen Pendidikan Nasional Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP), Malang, 2007

Firmansyah, Nurul dan Wing Prabowo. *Berhukum dari Desa, Memotret Proses Lahirnya Aturan Berbasis Masyarakat Desa*. Jakarta: Perkumpulan HuMA, 2013

Hossein, Bhenyamin. "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah)', *makalah* pada *Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, Jakarta, 29-31 Mei 2006

Husein, Harun, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding.* Jakarta: Perludem

Irawan, Hadi, *Eksistensi BUMDes dari Aspek Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2013

Istanto, F. Sugeng. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia*. Yogyakarta: Karyaputera, 1971

Mahfud MD, Mohammad, dkk, *Prosiding Kongres Pansasila IV: Srategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta, 2012

Moeljarto, T. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Arah dan Strategi*. PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1987.

Natabaya, H.A.S.. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008

Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS), 2007

Nurkholis, Hanif. "Tantangan dan Prospek Implementasi UU No. 6/2016 tentang Desa," makalah disampaikan dalam *Seminar Nasional Administrasi Negara* di FISIP Universitas Negeri Padang, 13 November 2014

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1 Tahun 2015 tentang *Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal usul dan Kewenangan Lokal Berkala Desa*

Permendagri No. 111 Tahun 2014 Tentang *Pedoman Teknis Peraturan di Desa*

Peraturan Pemerintah No. 86 Tahun 2013 tentang *Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial*

PSHK (Tim Peneliti). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, USAID-Democratic Reform Support Program, 2008

Ramadana, Coristya Berlian dkk, Jurnal Administrasi Publik Volume 1 Nomor 6, *Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) Sebagai Penguatan Ekonomi Desa*, Fakultas Ilmu Administrasi Fakultas Brawijaya, Malang

Risadi, Aris Ahmad, *Badan Usaha Milik Desa,* Dapur Buku, Jakarta. 2012

Sahdan, Gregorius dan Muhtar Haboddin (ed). *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*. Yogyakarta: the Institute Power of Democracy (IPD), 2009

Susanti, Bivitri (penyunting). *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2008

Tresna, Mr. R.. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Amsterdam-Jakarta: NV. W. Versluys, 1957

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Widjaja, HAW. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulati dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008

www.jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf. pada tanggal 3 Maret 2015

www.old.setkab.go.id/berita-5485-hingga-oktober-2014-pemerintah-stop-pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan.html diakses pada 28 Maret 2015

Zakaria, R. Yando. *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM, 2000.

Daftar Singkatan

APB Desa	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
ADD	:	Alokasi Dana Desa
BUM Des	:	Badan Usaha Milik Desa
BPD	:	Badan Permusyawaratan Desa
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DIM	:	Daftar Inventaris Masalah
Kades	:	Kepala Desa
LKMD	:	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
Musrenbangdes	:	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.
Mendagri	:	Menteri Dalam Negeri
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NA	:	Naskah Akademik
Pansus	:	Panitia khusus
Perda	:	Peraturan Daerah
Perdes	:	Peraturan Desa
Pilkades	:	Pemilihan Kepala Desa
Perppu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

RUU	: Rancangan Undang-undang
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat
RT/RW	: Rukun Tangga (RT), Rukun Warga (RW)
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
Pemilu	: Pemilihan Umum
PKK	: Pendidikan Kesejahteraan Keluarga
SID	: Sistem Informasi Desa
Sekdes	: Sekretaris Desa
UU	: Undang-Undang

Posisi Pemerintah Desa dalam konstelasinya dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah baru terlihat secara jelas setelah terbitnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan posisi Pemerintah Desa sebagai bagian dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Desentralisasi menurut UU No. 32/2004 ini berhenti pada level pemerintah kabupaten/kota, sehingga desa merupakan bagian dari pemerintahan kabupaten/kota. UU Desa kemudian memperjelas kedudukan Desa dengan menempatkan desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Kompromi tentang landasan konstitusional kedudukan desa memunculkan aturan tentang asas rekognisi dan subsidiaritas yang akan dijelaskan dalam buku ini.

Buku ini dapat disebut versi awal yang fokus pada isi dari UU Desa dan proses pembahasannya. Buku ini disusun dalam bentuk klaster yang didalamnya memuat tema-tema yang ada di dalam UU Desa disertai isu-isu krusial yang ada dalam setiap tema. Kendati pembahasan isu krusial dalam buku ini belum dapat disajikan secara sempurna, namun pembahasan mengenai hal ini akan terus dimutakhirkan melalui serangkaian seri diskusi, termasuk mengenai pasal yang belum jelas, multi tafsir atau kontradiktif dengan peraturan lainnya. Hasil diskusi ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk merumuskan solusi agar tidak menimbulkan permasalahan dalam implementasi UU Desa.

Anotasi ini merupakan dokumen yang terus berkembang (*living document)* dan akan disampaikan secara virtual, sehingga substansi buku ini akan terus diperbaharui secara bertahap dengan mengakomodasi perkembangan yang terjadi.